



LIA CÂNDIDO NOGUEIRA

**A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM E O PROTECIONISMO AGRÍCOLA  
EUROPEU**

João Pessoa

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LIA CÂNDIDO NOGUEIRA

## **A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM E O PROTECIONISMO AGRÍCOLA EUROPEU**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial para a  
conclusão do Curso de Graduação em  
Relações Internacionais da Universidade  
Federal da Paraíba.

Orientadora: Profa. Dra. Aline Contti  
Castro.

João Pessoa

2018

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

N778p Nogueira, Lia Candido.

A Política Agrícola Comum e o protecionismo agrícola  
europeu / Lia Candido Nogueira. - João Pessoa, 2018.  
62 f. : il.

Orientação: Aline Contti Castro.  
Monografia (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. PAC; Protecionismo agrícola; OMC. I. Castro, Aline  
Contti. II. Título.

UFPB/CCSA

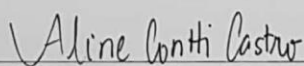
**LIA CANDIDO NOGUEIRA**

**A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM E O PROTECIONISMO AGRÍCOLA  
EUROPEU**

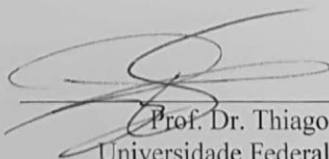
Monografia apresentada ao Curso de Relações  
Internacionais da Universidade Federal da  
Paraíba, como requisito parcial à obtenção do  
título de bacharel (a) em Relações  
Internacionais

Aprovado (a) em 05 / 11 / 2018

**BANCA EXAMINADORA**



\_\_\_\_\_  
Profª. Dra. Aline Contti Castro (Orientador)  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Thiago Lima da Silva  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

## RESUMO

Esta monografia busca analisar os fatores que servem como justificativas, na literatura, do que viabiliza a manutenção do protecionismo agrícola europeu. Antes de adentrar a questão principal do trabalho, é realizado um apanhado histórico sobre a Política Agrícola Comum (PAC) e as bases sobre a qual ela foi constituída, desenvolvida e modificada ao longo de seus mais de 60 anos de funcionamento como forma de traçar o caminho para chegar ao foco do trabalho. Também é abordada, com a mesma finalidade, a questão do protecionismo da União Europeia no âmbito internacional do GATT/OMC durante a Rodada Uruguai (1986-1994) quando, finalmente, o setor agrícola entrou em pauta para ser sujeito à negociações de redução de tarifas e subsídios. Com essa contextualização, o presente trabalho identificou e analisou as seguintes razões que permeiam a continuação dessa política altamente protecionista: a sua estrutura fundacional; o princípio da multifuncionalidade agrícola; a preocupação com o padrão de vida e renda dos trabalhadores rurais; a força dos grupos que representam o interesse agrícola em nível nacional e europeu – com destaque ao COPA-COGECA – e sua influência perante à tomada de decisão dos *policy makers* comunitários; e a posição conservadora de alguns países como a França.

**Palavras-chave:** PAC; Protecionismo agrícola; OMC.

## **ABSTRACT**

This undergraduate thesis seeks to analyze the factors that serve as justification, in the literature, of what makes possible the maintenance of the European agricultural protectionism. Before entering the main issue of the research, a historical overview of the Common Agricultural Policy (CAP) and the bases on which it was constituted, developed and modified during its more than 60 years of operation as a way of tracing the path to get to the focus of the work. It is also addressed with the same purpose the topic of protectionism of the European Union in the international context of the GATT / WTO during the Uruguay Round (1986-1994) when, finally, the agricultural sector has been in the pipeline to be subject to negotiations to reduce tariffs and subsidies. With this contextualization, the present work identified and analyzed the following reasons that enable the continuation of this highly protectionist policy: its foundational structure; the principle of agricultural multifunctionality; concern about the standard of living and income of rural workers; the strength of the groups representing the agricultural interest at national and European level - with particular emphasis on COPA-COGECA - and its influence on the decision making of European policy makers; and the conservative position of countries like France.

**Keywords:** CAP; Agricultural protectionism; WTO.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
Capítulo 1 – A trajetória da construção da Política Agrícola Comum Europeia.....	14
1.1. Contexto histórico da criação da PAC .....	14
1.2. Estrutura e funcionamento da PAC .....	16
1.3. As três grandes reformas da PAC (Reforma MacSharry, Agenda 2000 e Reforma Fischler) .....	21
Capítulo 2 – O protecionismo agrícola no cenário internacional .....	25
2.1. A questão do protecionismo agrícola no GATT e na OMC .....	25
2.2. A estrutura protecionista da PAC: a dificuldade de reformar e os altos preços comunitários .....	29
Capítulo 3 – Justificativas para a manutenção do protecionismo agrícola europeu.....	33
3.1. O argumento da multifuncionalidade: preocupação genuína ou protecionismo disfarçado?.....	33
3.2. O bem-estar social da agricultura e o uso extensivo de subsídios.....	38
3.3. A questão dos grupos de interesse agrícolas: influentes na manutenção do protecionismo agrícola europeu ou não? .....	42
3.4. A posição dos estados membros em relação aos subsídios: os revisionistas, os mantenedores do <i>status quo</i> e as instituições europeias .....	48
CONCLUSÃO.....	54
Referências bibliográficas .....	58

## LISTA DE ABREVIACÃO E SIGLAS

AsA	Acordo sobre Agricultura
ASMC	Acordo Sobre Medidas Compensatórias
Ceca	Comunidade Europeia do Carvão e Aço
CEE	Comunidade Econômica Europeia
COGECA	<i>Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne</i> (Confederação Geral das Cooperativas Agrícolas)
COPA	<i>Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne</i> (Comitê das Organizações dos Profissionais Agrícolas)
CPE	<i>Coordination paysanne européenne</i> (Coordenação dos Agricultores Europeus)
DV-AGRI	Diretoria-Geral para Agricultura da Comissão Europeia
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FNSEA	<i>Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles</i> (Federação Nacional dos Sindicatos dos Agricultores)
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
OCMs	Organizações Comuns de Mercado
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PAC	Política Agrícola Comum
PDs	Países Desenvolvidos
PEDs	Países Em Desenvolvimento
SFP	<i>Single Farm Payments</i> (Pagamentos Diretos aos Agricultores)
UE	União Europeia



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 – Gastos comunitários 1988 – 2013, em termos percentuais .....	19
---	----

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – As caixas de subsídios da OMC .....	26
--	----

## INTRODUÇÃO

A Política Agrícola Comum Europeia (PAC) foi criada em 1962, nos primórdios do processo de integração europeu, concomitantemente à formação da Comunidade Econômica Europeia (CEE). Além da finalidade integracionista, a PAC tinha o intuito de apoiar a segurança alimentar, o setor agrícola e seus contribuintes e, posteriormente, de promover programas de desenvolvimento rural no continente Europeu, visto que as áreas rurais correspondiam a mais da metade do seu território.

A importância da PAC reside no fato de ter sido a primeira e, por muitos anos, a única política de completa integração no âmbito da União Europeia, detentora de uma grande fatia do orçamento comunitário. O seu gasto excessivo vinha justamente de seu formato institucional: o sistema de preços fixos e a intervenção do governo no mesmo, os pagamentos diretos aos agricultores e os subsídios às exportações e domésticos, tornando-a complexa de ser administrada, tendo em vista seu foco em satisfazer o máximo possível os países membros e as suas respectivas classes agrícolas.

Não estava nos planos iniciais da Comunidade Europeia a adoção de uma política barata e competitiva no mercado mundial, pois esse simplesmente não era o seu objetivo. Interessados primeiramente em abolir as tarifas entre eles, promover o livre-comércio comunitário, resguardar o mercado comunitário da concorrência externa e assegurar a autossuficiência e segurança alimentar da região, os seis países pioneiros da CEE priorizaram essas questões e elas moldaram os principais interesses e políticas adotadas na PAC.

A PAC nasceu no contexto histórico do pós-Segunda Guerra Mundial, um período onde a preocupação dos *policy makers* estava centrada, principalmente, na garantia da segurança alimentar que havia sido gravemente prejudicada durante o conflito. A configuração do seu sistema, portanto, desde os primórdios de sua confecção estipulada no Tratado de Roma em 1957, teve essas bases fundacionais protecionistas. A manutenção dessas circunstâncias protecionistas gera grandes impactos e distorções no comércio internacional, e os principais atingidos são os países em desenvolvimento (PEDs), que enfrentam a concorrência desleal das quotas de importações, barreiras tarifárias e não-tarifárias como exigências de padrões de qualidade e sanitário, além dos altos subsídios do bloco econômico europeu.

Nesse contexto, os PEDs têm a difícil missão de competir e comercializar com a União Europeia com suas economias, em geral, agroexportadoras e anseiam por ampliar seu mercado. Além de terem dificuldade em ter um acesso justo a esse mercado, os PEDs também tem seus

respectivos mercados internos tomados por produtos agrícolas europeus que, devido aos subsídios à exportação, chegam aos seus destinos finais com preços competitivos.

Essa realidade foi evidenciada na Rodada Uruguai (1986-1994) do GATT/OMC, quando a agricultura foi incluída pela primeira vez nas discussões nesse âmbito multilateral para a redução do nível de proteção. A União Europeia se posicionou defensivamente em relação às propostas de concessões, utilizando de subterfúgios para manter e salvaguardar os seus principais subsídios através de medidas como a cláusula de paz, uma medida de imunidade temporária, e realocação de certos tipos de subsídios domésticos para um patamar que não estava sujeito a reduções.

A pesquisa sobre a manutenção da estrutura protecionista da Política Agrícola Comum tem como relevância a identificação e análise dos fatores históricos e interesses que conduzem à continuidade de uma das políticas agrícolas mais protecionistas e dispendiosas da atualidade. Entre estes, o estudo aborda os benefícios que ela traz para os grandes agricultores e de seus representantes como, por exemplo, o COPA-COGECA, associação de agricultores e cooperativas agrícolas da Europa e o principal representante à nível supranacional da classe, e o FNSEA, grupo nacional formado pelos agricultores franceses.

Pretende-se com a pesquisa mapear e analisar as principais razões por trás da estrutura protecionista da PAC. A hipótese é que elas sejam: o alicerce fundacional da política juntamente com seus altos preços comunitários e as dificuldades de se promover reformas estruturais; o argumento da multifuncionalidade da agricultura nas rodadas negociais do GATT/OMC; o estado de bem-estar social da agricultura europeia que proporciona conforto e estabilidade para os trabalhadores rurais que necessitam de incentivos para continuarem no campo e de resguardo em relação à concorrência externa; a força dos grupos de interesse formados pelos agricultores como os já citados COPA-COGECA e a FNSEA; e por fim, os interesses de manutenção do *status quo* de Estados membros com um posicionamento mais conservador em relação à agricultura como, por exemplo, a França.

Outra hipótese que se pretende identificar é que a resistência do bloco europeu em promover reformas na PAC e concessões no âmbito do GATT/OMC está intrinsecamente ligada ao seu forte protecionismo agrícola.

Todas essas razões apresentadas serão de extrema importância para a monografia, com uma exposição dos pontos fracos e fortes de cada argumento da literatura, sob a forma de uma revisão bibliográfica que engloba as dinâmicas da PAC e as forças motrizes por trás da proteção contínua do setor agrícola europeu. Em um cenário de globalização, onde cada vez mais o comércio internacional se faz presente, é fundamental a compreensão da conjuntura do setor

agrícola europeu e o que o leva a essa contínua tentativa de resguardá-lo da concorrência externa, por meio dos já citados subsídios e barreiras comerciais, ferindo as normas da OMC e, por muitas vezes, evitando a realização de reformas estruturais da PAC e de concessões agrícolas nas negociações multilaterais.

A estrutura da monografia está dividida em três capítulos. No primeiro, o objetivo é apresentar a trajetória da construção da PAC, no segundo, o objetivo é discorrer sobre o protecionismo agrícola europeu no cenário internacional e no terceiro, busca-se identificar e expor as justificativas para a manutenção do protecionismo agrícola europeu.

O primeiro capítulo discorre inicialmente sobre o contexto histórico de criação desta política – como ela veio a se constituir e as suas bases fundacionais –, a sua estrutura e funcionamento político, e, por fim, uma síntese das três grandes reformas estruturais que ocorreram na PAC em 1992, 1999 e 2003, e que foram alvo de muita polêmica e debates.

O segundo capítulo da monografia abarca a questão do protecionismo agrícola europeu no âmbito do GATT/OMC, em especial na Rodada Uruguai (1986-1994), evidenciando a estrutura protecionista fundacional da PAC com a dificuldade de se promover reformas mais profundas e os altos preços comunitários das *commodities* agrícolas.

O terceiro e último capítulo trata do cerne do problema proposto no trabalho que é mapear e analisar as principais razões, evidenciadas na literatura, que propiciam a continuação dessa estrutura protecionista da PAC e da agricultura europeia em geral, ainda em vigor.

## **1. A trajetória da construção da Política Agrícola Comum Europeia**

### **1.1. Contexto histórico da criação da PAC**

Formulada a partir do que foi estabelecido sobre a integração da área da agricultura no Tratado de Roma em 1957 e aprofundada na Conferência de Stresa em 1958, a Política Agrícola Comum da União Europeia (PAC) foi aprovada em 1962 e entrou em vigor em 1963 sob o comando inicial dos países pertencentes à recém-formada Comunidade Econômica Europeia (CEE): França, Alemanha Ocidental, Luxemburgo, Bélgica, Itália e Países Baixos (CARVALHO, 2016; FOUILLEUX, 2007).

A PAC, como determinada no Tratado, é uma política de competência comunitária. De acordo com o artigo 34, as decisões, as regras de mercado e a organização da agricultura dos respectivos países membros da CEE passariam a serem tomadas de forma exclusiva em nível Europeu e não mais por meio de suas políticas nacionais que tiveram de se subordinar a uma instância superior e se uniformizar (GARZON, 2006). Ela também foi a política europeia onde mais se observou a transferência de funções nacionais à instância comunitária (LESSA, 2003).

É importante frisar que a PAC nasceu em um contexto histórico bastante decisivo para sua configuração, o cenário socioeconômico europeu logo após o fim da Segunda Guerra Mundial era caótico, e a agricultura foi um dos setores mais afetados pelo conflito. Depois de uma acentuada escassez alimentar e dificuldades de abastecimento nos mercados, os países da Europa passaram a aplicar medidas em suas respectivas políticas nacionais visando proteger à agricultura e buscar a segurança alimentar com a promoção do aumento produtivo, juntamente à isso tem-se o fato da sua vulnerabilidade, pois tal setor é sujeito às forças do meio ambiente e que fogem do controle humano (CARVALHO, 2016; STAAB, 2008).

Outra fonte de preocupação da Europa era com a Guerra Fria que se seguiu logo após 1945. A bipolarização do mundo levantou receios sobre possíveis conflitos futuros e havia o temor em relação à segurança do continente europeu. Na percepção europeia, tais motivações históricas, juntamente com a visão da importância estratégica da agricultura para a região como um todo, propulsionam a origem das primeiras propostas de cooperação agrícola na Europa e o alcance da autossuficiência alimentar era um dos maiores objetivos pretendidos com a PAC (CARVALHO, 2016; FOUILLEUX, 2007).

Nos ensaios iniciais de integração na década de 50, o tema agricultura surgiu e havia um consenso entre os seis países percursores de que a integração agrícola seria essencial para a continuidade e também para o aprofundamento da integração regional, porém, devido às divergências de interesses, valores e políticas nacionais entre eles, teria que ser decidido quais

parâmetros seriam aplicados na política agrícola europeia e como seriam aplicados. Por fim, a complexa estrutura institucional da PAC privilegiou os interesses políticos dos países membros mais fortes, França e Alemanha (CARVALHO, 2016).

É importante ressaltar que, neste período, cerca de 25% da mão-de-obra da população dos países fundadores da PAC era composta por agricultores, com alguns como a Itália e a França apresentando números maiores que a média e a Alemanha Ocidental, números menores que a média, porém bem organizados politicamente. Essa expressividade numérica foi também uma das razões pelas quais surgiu a necessidade da agricultura europeia se integrar e de ser sistematizada (STAAB, 2008).

O pontapé inicial para a integração agrícola foi dado em 1950 pela França, já que o projeto nasceu pela insistência do governo desse país. Pierre Pflimlin, que na época era o ministro da agricultura francês, apresentou a proposta ao Parlamento Francês e às autoridades europeias de se formular uma organização capaz de cumprir com três principais objetivos: abolir tarifas e quotas na região, assegurar a estabilidade dos preços dos produtos agrícolas e garantir uma melhoria na produção e no comércio entre os países (CARVALHO, 2016; STAAB, 2008).

Representante da França na época, que ainda hoje é o país com maior produção agrícola da Europa<sup>1</sup>, a preocupação de Pflimlin estava centrada principalmente em pautas econômicas. Com o auxílio financeiro recebido por meio do Plano Marshal perto de expirar e a necessidade de escoar os crescentes excedentes agrícolas franceses para novos mercados, a integração desse setor seria então fundamental e o interesse do ministro era criar um “genuíno mercado agrícola comum” (CARVALHO, 2016).

O interesse da França estava centrado em aprovar o projeto constituinte da PAC apenas se tal política apresentasse um forte, estável e durável mecanismo de suporte de preços e de renda dos agricultores, visando assim beneficiar a classe agrícola francesa. A França, assim como todos os outros membros com a exceção de Luxemburgo, já possuía um sistema de apoio aos preços em sua política agrícola nacional o que explica a motivação para implementar a medida na PAC. Outro objetivo que ela tinha com a adoção da política agrícola e de ainda maior importância era contrabalancear o peso da Alemanha na Comunidade Europeia, já que a mesma possuía a mais forte indústria entre os países comunitários, é justo dizer que a PAC foi

---

<sup>1</sup> De acordo com o EUROSTAT (2017), gabinete de estatísticas da Comissão Europeia, a França é o país com a maior produção agrícola dentre os 28 Estados membros que compõem a União Europeia. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8538823/KS-FK-17-001-EN-N.pdf/c7957b31-be5c-4260-8f61-988b9c7f2316>>. Acesso em: 05 de set. de 2018.

essencialmente fruto de um acordo entre a França e a Alemanha (STAAB, 2008; GRANT, 1997).

Tomando como exemplo o sucesso da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca), que foi estabelecida pelo Tratado de Paris em 1951, a ideia era de que se deveria ter um ator de caráter supranacional para gerenciar a gradual integração agrícola dos mercados europeus, remover barreiras comerciais entre os mesmos, controlar a produção e o estabelecimento de preços equivalentes e harmonizar a política, isto é, compensar as diferenças de preços existente em níveis nacional e europeu (CARVALHO, 2016; NÖEL, 1988).

O exemplo da Ceca também serviu de inspiração para os Países Baixos. Eles tinham interesse na integração da agricultura e abertura dos mercados agrícolas europeus, pois, assim como a França, também eram grandes exportadores de bens agrícolas. O ministro da agricultura holandês, Sicco Mansholt, que colaborou e aprimorou o Plano Pflimlin, via com urgência a liberalização agrícola dentre os seis países da comunidade e sabia que a agricultura representava uma considerável fração da economia deles. Mansholt propunha uma organização que cobrisse todos os produtos agrícolas e não apenas alguns como Pflimlin. Por fim, tanto Pflimlin quanto Mansholt não obtiveram êxito em consolidar seus projetos (CARVALHO, 2016; NÖEL, 1988).

Enquanto a ideia de criar uma instituição supranacional gerencial da agricultura não fosse realizada, a comunidade agrícola da França pressionava para o estabelecimento de contratos comerciais de longo prazo, ou seja, acordos preferenciais comerciais entre os países e os grupos de interesse tinham papel ativo:

As organizações representativas dos interesses da classe rural francesa [...] se tornaram, depois de 1955, força motriz ainda mais importante para a pressão pela inclusão da agricultura no bojo do projeto para a realização de um mercado comum europeu (CARVALHO, 2016, p. 24).

Devido à conjuntura europeia de divergência dos estados-membros em relação ao tema, tornava-se claro que a adoção de um mercado comum agrícola não iria ocorrer por consenso, porém a necessidade de tê-lo também era clara e os principais interessados eram a França e a Alemanha, que ansiavam a obtenção de produtos à preços competitivos (CARVALHO, 2016).

## **1.2. Estrutura e funcionamento da PAC**

A inclusão da agricultura no Tratado de Roma (1957) se deveu ao fato da mesma ser considerada um fator imprescindível para o sucesso do mercado comum dos seis países da Ceca. Os Estados-membros aspiravam, principalmente, ampliar seu acesso mercantil, seu volume de



exportações, a renda dos agricultores, garantir a paridade de preços em relação a outros setores e evitar a flutuação dos mesmos (CARVALHO, 2016).

Os artigos 38 ao 47 correspondem ao que é estabelecido sobre a agricultura no Tratado de Roma, com o artigo 39 em especial sobre os objetivos da PAC: aumento da produtividade agrícola via progresso técnico, padrão de vida favorável para os agricultores europeus e aumento de sua renda, mercados estáveis, garantia de oferta e abastecimento alimentar à preços razoáveis.<sup>2</sup>

As bases constituintes da PAC estavam erguidas sobre três princípios: mercado comum, preferência comunitária e solidariedade financeira. Eles seriam colocados em prática com o artigo 40, que estabelecia como o mercado agrícola deve estar organizado. Foram instituídas regras comuns de competição, coordenação de organizações nacionais de mercado e organizações comuns de mercado (OCMs) (STAAB, 2008; FOUILLEUX, 2007; CARVALHO, 2016).

As OCMs tinham a responsabilidade de regular os preços, administrar os auxílios aos produtores, os subsídios para produção e venda e de estabilizar as importações e exportações dos seis países europeus. O intuito era promover e facilitar a livre circulação de bens agrícolas dentro da comunidade e construir barreiras para com o mundo exterior, de forma a proteger a renda dos agricultores. Outras políticas adotadas pelas OCMs eram os preços fixos, intervenção pública no sistema e tarifas variáveis para quando o preço de mercado sofrer alterações (FOUILLEUX, 2007; CARVALHO, 2016).

Os preços fixos, em oposição aos preços estabelecidos pelo mercado, correspondem a uma medida que visava salvaguardar os agricultores, isto é, o mercado agrícola é naturalmente instável, sujeito às condições climáticas e às pragas, e essa vulnerabilidade estrutural tornava a intervenção pública necessária para garantir estabilidade e bem-estar à comunidade agrícola. Além de servir como apoio à renda dos trabalhadores, tal sistema objetivava aumentar a produção (FOUILLEUX, 2007).

Caso os preços comessem a cair devido a uma superprodução na agricultura, as organizações agiriam rapidamente de forma a voltar ao equilíbrio, evitando assim um prejuízo na renda dos agricultores. Haveria intervenção no nível dos preços, os excedentes seriam comprados e estocados e isso manteria os preços altos no mercado (FOUILLEUX, 2007).

---

<sup>2</sup> O documento original do Tratado de Roma (1957) está disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>>. Acesso em: 05 de set. de 2018.

Outro problema surgia daí. Se a CEE praticava altos preços no mercado agrícola visando garantir uma boa renda aos agricultores, algo deveria ser feito para impedir que o mercado interno se inundasse de bens competitivos vindos do exterior. Seguindo o princípio da preferência comunitária, só seriam aceitos os produtos vindos de fora do mercado comum que tivessem o mesmo valor ou até mais caro do que os produtos internos. Caso o produto fosse mais barato, o importador teria que arcar com tarifas equivalentes ao valor da diferença de preços (CARVALHO, 2016; FOUILLEUX, 2007).

No caso das exportações, o alto nível de preços praticados na CEE seria um empecilho para atingir o superávit da balança comercial. A solução para garantir que os bens comunitários participassem sem prejuízos no mercado mundial era de subsidiar a exportação. Os subsídios cobririam a diferença de preços dos produtos mundiais e os preços elevados da Comunidade Europeia, mais uma forma de proteger a renda dos agricultores (FOUILLEUX, 2007).

O terceiro princípio norteador da PAC, o da solidariedade financeira, consistia no estabelecimento de um fundo comum financiado e utilizado por todos os membros em prol da agricultura. O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) responde à boa parte do orçamento da CEE. Logo nos primórdios da criação da PAC na década de 60, o FEOGA correspondia a quase a totalidade do orçamento europeu, mas durante a década de 80 a proporção de gastos começa a apresentar uma considerável queda (CARVALHO, 2016; FOUILLEUX, 2007).

O orçamento europeu é decidido conjuntamente pelas seguintes instituições da UE: Comissão, Conselho e Parlamento. A Comissão elabora uma proposta orçamentária plurianual e a mesma é repassada aos dois últimos, que podem demandar modificações e negociar para se chegar a um consenso, mas a decisão de para onde os recursos serão alocados é responsabilidade da Comissão.<sup>3</sup>

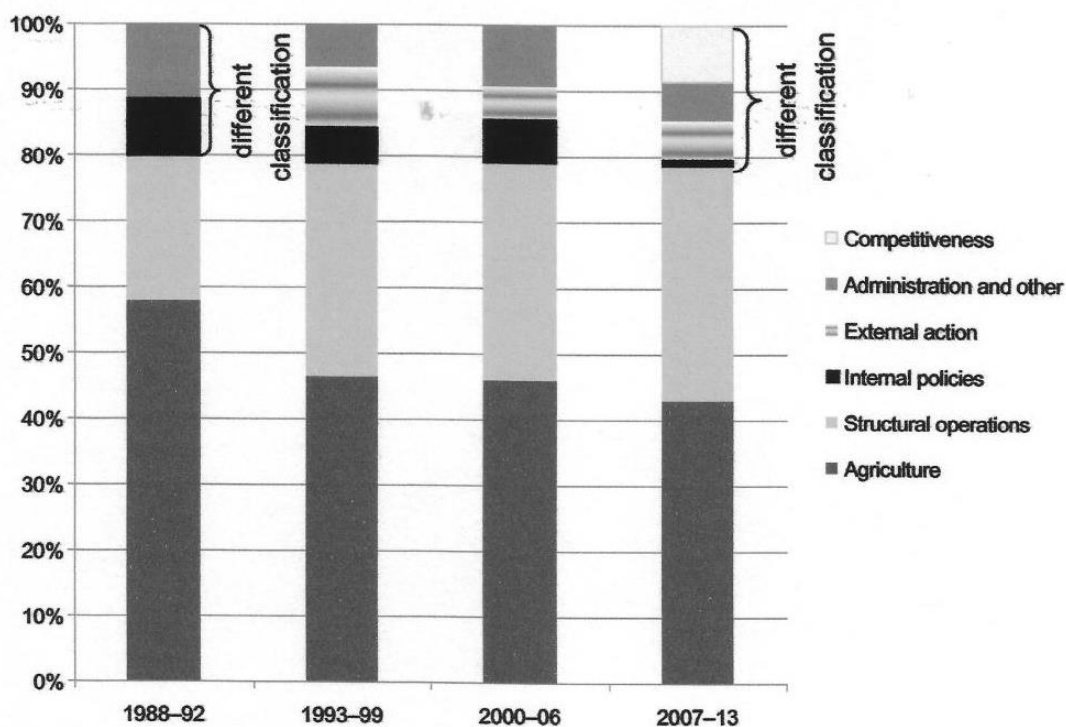
Em 1985, os gastos com a PAC eram equivalentes, em termos percentuais, a 70% do orçamento da UE. Já em meados de 2013, o período plurianual orçamentário girava em torno de 40%, com 30% destinados para os pagamentos diretos aos produtores rurais e gastos em geral com o mercado agrícola e cerca de 9% em prol do desenvolvimento rural.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Informações obtidas no site oficial da União Europeia. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/about-eu/money/expenditure\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/money/expenditure_en)>. Acesso em: 06 de set. de 2018.

<sup>4</sup> Dados percentuais sobre gastos com o orçamento europeu obtidos no site oficial da Comissão Europeia. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths_en.cfm)>. Acesso em: 06 de set. de 2018.

Figura 1 – Gastos comunitários 1988 – 2013, em termos percentuais



FONTE: Neheider e Santos, 2011.

O período orçamentário atual corresponde a 2014-2020, onde foi estabelecido que os investimentos da UE nesses 7 anos seriam de 1 trilhão de euros. O teto de gastos a ser destinado ao setor agrícola (abarcando medidas de mercado, pagamentos diretos, desenvolvimento rural e sustentabilidade) corresponde a 39% do orçamento. Vale ressaltar que apesar da redução desde a década de 80 até essa última decisão orçamentária, o volume de gastos com a PAC ainda é bastante considerável.<sup>5</sup>

Dividido em duas seções, a primeira seção do fundo de financiamento da PAC, o FEOGA, é a Garantia, financiada exclusivamente pelo orçamento europeu, que administra os custos do mercado, isto é, os custos que se tem com as intervenções no nível de preços e os subsídios de exportação. Já a segunda seção, Orientação, é responsável por custear as políticas estruturais (GARZON, 2006; FOUILLEUX, 2007).

O FEOGA também é responsável pelos financiamentos dos dois pilares da PAC: o primeiro pilar, que corresponde aos objetivos tradicionais com as políticas de mercado, comércio e renda e o segundo pilar, que corresponde as políticas de desenvolvimento rural. A

<sup>5</sup> Informações obtidas no site oficial da Comissão Europeia. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/budget/mff/index2014-2020\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index2014-2020_en.cfm)>. Acesso em: 06 de set. de 2018.

seção de Orientação é onde os Estados membros possuem poder de decisão de como e de que forma aplicar os recursos nos programas de desenvolvimento rural e de agricultura sustentável, ou seja, diferentemente da Garantia, a Orientação não é de competência exclusiva da União Europeia (GARZON, 2006; CARVALHO, 2016).

A tomada de decisão no âmbito da UE em relação à agricultura é feita por duas de suas instituições: a Comissão e o Conselho, cujos poderes são delegados conforme previsto no artigo 37 do Tratado de Stresa (1958). A Comissão Europeia formula propostas legislativas para que o Conselho da União Europeia, no caso composto por ministros da agricultura, possa atuar com consultas ao Parlamento. O Conselho é composto por um ente representante de cada um dos países que compõem a UE e a proposta pode ser adotada ou rejeitada por ele por uma maioria qualificada ou simples de votos. Anteriormente, havia o requerimento de unanimidade em decisões acerca da agricultura (GARZON, 2006).

Os principais e cruciais atores responsáveis por trazer *inputs* à tomada de decisão são a Diretoria-Geral para Agricultura da Comissão Europeia (DG-AGRI), os grupos de interesse agrícola e os Estados membros (GRANT, 1997). A PAC é uma política que, sob a ótica de Wallace (2005), se encaixa no método comunitário tradicional da EU, pois delega um papel decisivo à Comissão na formulação do *design* político, na execução de políticas e nas negociações internacionais e ao Conselho nas negociações e decisões estratégicas, fornece aos *stakeholders* de interesse agrícola mais vantagens ao participar do processo comunitário do que eles tinham nas políticas nacionais e promove um distanciamento da influência das instâncias nacionais dos Estados membros.

Levando em conta seu principal objetivo que era garantir bons níveis de produção e autossuficiência alimentar, a Política Agrícola foi bem-sucedida inicialmente. Porém, o quadro de superprodução e o fardo financeiro com a política começam a ganhar contornos críticos na década de 70 e foram se agravando na década seguinte, com a oferta ultrapassando a demanda que se tinha dos consumidores europeus e cada vez mais havia uma forte interferência no mercado para controlar os preços e a renda dos trabalhadores rurais (STAAB, 2008).

O estoque excedente passou a depender mais de subsídios à exportação para serem escoados para fora da comunidade, consumindo ainda mais do FEOGA e do orçamento comunitário. As críticas devido aos altos custos da PAC passaram a ganhar força no âmbito da CEE, uma política dispendiosa como ela atrapalharia o gasto com outras políticas prioritárias e os *policy makers* comunitários se viram pressionados a incluir a pauta de uma reforma em sua agenda (FOUILLEUX, 2007).

### **1.3. As três grandes reformas da PAC (Reforma MacSharry, Agenda 2000 e Reforma Fischler)**

A Política Agrícola Comum da Europa (PAC), apesar de ser um símbolo da integração europeia, tem recebido desde sua criação inúmeras propostas de reforma. Contudo, ela tem se mostrado resistente às mudanças, principalmente nas primeiras décadas de seu funcionamento quando as reformas feitas não alteraram a sua estrutura e as modificações foram apenas marginais. Por exemplo, as tentativas de reforma na década de 80, que foram motivadas pela pressão de controlar o crescente gasto com a agricultura, resultaram apenas em leves alterações: foram impostos limites de produção visando ajustar a oferta à demanda para evitar a superprodução mas não houve ajuste no sistema de preços fixos (RIEGER, 2005; FOUILLEUX, 2007; GARZON, 2006).

Uma explicação que pode ser dada para essa resistência à reforma orçamentária e para a tendência inflacionária da PAC é que ela é uma política redistributiva, então há uma pressão de cada país para que seus respectivos ministros do Conselho da Agricultura tomem posse do máximo possível do financiamento orçamentário. Reformas cujas propostas envolvem reduzir os custos da política geralmente são barradas no Conselho da Agricultura e isso dificulta para a Comissão Europeia propor reformas mais significativas (FOUILLEUX, 2007).

As três grandes reformas da PAC que tiveram início em 1992 nasceram de propostas da Comissão durante debates sobre formas de corrigir os problemas estruturais que abarcavam tal política. Todas elas tiveram em comum a reação negativa e forte relutância de Estados membros e dos *stakeholders* e foi a partir de extensas negociações que a Comissão pôde observar quais itens previstos para reforma eram mais controversos e quais eram mais fáceis de serem aceitos, promovendo ajustes nas propostas até as mesmas serem aprovadas no Conselho (GARZON, 2006).

Motivada em grande parte pelas negociações da Rodada Uruguai (1986-1994) e em outra pelo contexto da crise agrícola de superprodução, em 1992 houve a primeira reforma radical da PAC. Proposta por Ray MacSharry, Comissário da Agricultura irlandês, a reforma pretendia corrigir as consequências negativas da política dos preços altos que levavam à superprodução que, por sua vez, levava a uma queda da renda dos agricultores e a um aumento exponencial do gasto com a agricultura e, assim, ajustar a PAC de acordo com as demandas internacionais (STAAB, 2008; GARZON, 2006).

A Comissão Europeia teve um papel central na reforma porque essa instituição além de estar formulando uma proposta de alteração significativa dos moldes da PAC, ela também estava concomitantemente responsável pelas negociações do GATT representando os interesses da Europa na Rodada Uruguai. Essa iniciativa de reforma da Comissão foi fortemente rejeitada pelos Estados membros, Alemanha e França, e pelas organizações de agricultores que defendiam a manutenção de seu *status quo* e da política de preços altos e fixos sob o argumento que tal mudança iria ser nociva à agricultura europeia (GARZON, 2006).

Ao desarticular os preços fixos para bens agrícolas como sementes oleaginosas, cereais e carne bovina, o cenário em consequência seria de redução dramática da receita agrícola. Visando mais uma vez garantir a renda e padrão de vida do agricultor europeu, a medida proposta pela reforma de 1992 para atenuar a alteração no sistema de preços fixos seria a de compensação por meio de pagamentos diretos individuais (o chamado desacoplamento ou dissociação do suporte agrícola com a produção) (FOILLEUX, 2007).

A Comissão também propôs valores compensatórios para aliviar o fardo de competir com produtores estrangeiros competitivos, pequenos produtores comunitários receberiam compensação total, médios produtores compensação parcial e grandes produtores não receberiam tal compensação pois se acreditava que eles eram fortes o suficiente para o mercado mundial (FOILLEUX, 2007).

Depois de 18 meses de negociações no âmbito do Conselho da Agricultura, a proposta original de MacSharry sobre a reforma da Política Agrícola Comum Europeia foi amplamente modificada. Os níveis de preços foram reduzidos em uma escala abaixo do esperado, os valores compensatórios propostos pela Comissão foram rejeitados – principalmente devido à oposição francesa, país de forte tradição rural – e os pagamentos diretos foram estabelecidos e calculados levando em conta a extensão territorial da propriedade agrícola (FOILLEUX, 2007).

O panorama pós-reforma de 1992 revelou que as mudanças não foram tão radicais quanto o esperado do ponto de vista orçamentário, pois a essência da PAC continuava a mesma. (FOILLEUX, 2007). O resultado foi de um aumento dos custos e da mudança do direcionamento da política de subsídios não-transparentes, por meio dos altos preços de mercado, para subsídios transparentes, por meio dos pagamentos diretos aos agricultores (STAAB, 2008).

Após o pioneirismo da reforma MacSharry, a próxima grande reforma da PAC foi a da Agenda 2000, coincidindo com o início das discussões sobre o processo de alargamento da comunidade para a inclusão dos países ex-comunistas da Europa Central e Oriental que tinham um sistema agrícola não tão desenvolvido como os dos membros originais da UE. Ela, assim

como a anterior, foi motivada por pressões internacionais para resolver a questão do desacoplamento do suporte à agricultura e teve início em 1999 no Conselho Europeu em Berlim, com os pontos para reforma do Acordo de Berlim posteriormente incluídos na Agenda 2000 da Comissão (FOUILLEUX, 2007; GAZON, 2006).

Porém, diferentemente da reforma anterior, ela não estava inserida em um contexto de crise de mercado. A reforma de 1992, para os *policy makers* europeus, tinha um senso de urgência e de inevitabilidade e a situação durante a proposta para a reforma de 1999, apesar de ainda apresentar certos desequilíbrios de mercado, não era tão grave. O excesso produtivo ainda era característica da PAC no final dos anos 90, apesar das tentativas de reduzi-lo e continuava a crescer juntamente com a quantidade de subsídios necessários para viabilizar a exportação do excedente. Tal panorama de aumento de subsídios ameaçava ultrapassar os limites pré-estabelecidos nos acordos da Rodada Uruguai (GARZON, 2006).

Novamente, França e Alemanha tomaram uma posição de reserva em relação às propostas de reforma, com a Alemanha se posicionando de forma contrária por temer que as alterações afetassem de forma negativa a renda dos trabalhadores rurais, e a França, apesar de cautelosa, expressava um interesse na questão da promoção da paridade do suporte financeiro entre os agricultores e os setores agrícolas. Posteriormente esse grande peso dos dois países membros teve uma redução significativa com o alargamento (GARZON, 2006).

A reforma da Agenda 2000 foi em grande parte uma continuação daquilo que foi iniciado em 1992, pois medidas como uma redução ainda maior dos preços de vários produtos foram implantadas, parcialmente substituídos por pagamentos diretos aos agricultores. O propósito da mesma estava mais direcionado a antecipar futuros entraves da política – possivelmente derivados do alargamento – do que corrigir distorções presentes e de controlar a parcela consumida do orçamento da União Europeia com a agricultura. Nessa reforma temas como preocupação ambiental e sustentabilidade entraram na pauta da PAC e houve a criação do seu segundo pilar, o desenvolvimento rural, que foi impulsionada por pedidos para promover a multifuncionalidade da agricultura europeia (FOUILLEUX, 2007; GARZON, 2006).

Já a reforma de 2003, proposta pelo Comissário da União Europeia para a Agricultura na época, o austríaco Franz Fischler, teve o propósito de seguir as mudanças modestas trazidas em 1999 e ampliá-las. Um dos focos principais estava na preocupação relativa à forma como os novos países do Centro e Leste que estavam ingressando na União Europeia iriam ser acomodados na conjuntura da PAC, pois questões como se esses novos membros iriam receber os pagamentos diretos ainda não haviam sido discutidas e decididas na Agenda 2000 (CARVALHO, 2016; GARZON, 2006).

Outro foco de Fischler seria a realização de ajustes no sistema de preços e nos pagamentos diretos concedidos aos agricultores. Foi estabelecido o SFP (em inglês, *single farm payments*) que viriam a substituir os pagamentos diretos de compensação. A diferença entre os dois estava na particularidade do SFP de exigir que para o produtor rural obtenha o suporte financeiro, pois é preciso que o mesmo comprovasse que segue uma série de regulamentações sobre a qualidade alimentar dos seus produtos, respeito às normas que regem o meio ambiente e a sustentabilidade dos recursos naturais (FOUILLEUX, 2007; CARVALHO, 2016).

Ela não ocorreu por pressões de crise como a reforma de 1992 ou de interesses orçamentários como a de 1999, o intuito da Comissão era de desenvolver uma proposta que ajustasse as inconsistências internas da política agrícola, que passava a cada vez mais ser alvo de críticas dentro da UE devido à sociedade civil, como *taxpayer*, estar mais ativa, participativa e menos inclinada a aceitar tais inconsistências (GARZON, 2006).

Além das medidas como o contínuo corte de preços e a “desacoplagem” das ajudas ligadas à produção, a reforma Fischler de 2003 também ficou marcada por fortificar e aumentar o financiamento da política de desenvolvimento rural, o segundo pilar da PAC, e por ser formulada para evitar ainda mais tensões com a OMC (CARVALHO, 2016; FOUILLEUX, 2007).

Ocorrendo simultaneamente ao processo de mais uma rodada de negociações da OMC, a Rodada Doha, um dos alvos dessa reforma era obter uma negociação bem-sucedida na OMC. Na concepção de Carvalho (2016, p. 95), “a reforma Fischler melhorou a aceitabilidade da PAC, tanto interna quanto externa, mas os progressos da Rodada Doha da OMC permaneceram condicionados às mudanças nessa política”.

Em suma, a resistência às reformas que alteram o *status quo* da Política Agrícola Comum e a renda dos grandes agricultores vem de vários estados-membros, em especial da França (FOUILLEUX, 2007). Por ser muito comprometida com a PAC, a França é um dos países que mais dificulta as reformas estruturais radicais e as concessões agrícolas da Comissão Europeia no âmbito da OMC (CARVALHO, 2011).



## **2. O protecionismo agrícola no cenário internacional**

### **2.1. A questão do protecionismo agrícola no GATT/OMC**

“A excessiva proteção conferida ao setor pela UE faz do mercado agrícola comunitário o mais protegido do mundo” (CARVALHO, 2016, p.11). Essa conjuntura protecionista se dá por meio de medidas como tarifas e quotas de importação, barreiras não-comerciais, subsídios à exportação e subsídios domésticos como pagamentos diretos aos trabalhadores rurais, visando protegê-los da competição externa. Com isso, a posição comercial da União Europeia se apresenta como bastante defensiva e que busca proteger esse setor da liberalização que é promovida pelo GATT/OMC (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

O GATT (sigla inglesa para Acordo Geral de Comércio e Tarifas), que foi negociado em 1947 com o intuito de ser um instrumento voltado à regulamentação do comércio internacional, tinha premissa de ser antiprotecionista sem ser livre-cambista. Tal acordo permitia um certo nível moderado de proteção do mercado doméstico e de quotas para os insumos agrícolas (MESQUITA, 2005).

Nas rodadas de negociação iniciais do GATT, a agricultura permaneceu como um setor onde pouco se concretizou a tentativa de liberalização, em grande parte devido ao fato de que, no período, considerava-se que o que mais distorcia o comércio internacional agrícola – para além das barreiras tarifárias – eram as barreiras não-tarifárias, então as ocasionais reduções nas tarifas não correspondiam diretamente à redução significativa do protecionismo (MESQUITA, 2005).

A última rodada concluída do GATT e uma das mais significativas, foi a Rodada Uruguai (1986-1994). Nesta, a agricultura foi tratada como um setor prioritário na questão da redução dos subsídios e tarifas protecionistas (MESQUITA, 2005). Durante as negociações, o bloco europeu e os Estados Unidos realizaram uma série de encontros bilaterais para decidirem até que ponto os dois estavam dispostos a permitir e aceitar as concessões em relação aos subsídios, no sentido de formularem uma proposta a ser submetida para os demais membros do GATT. Esses encontros culminaram no acordo bilateral Blair House em 1992 (CARÍSIO, 2006).

Nessa rodada, foi aprovado o Acordo sobre a Agricultura (AsA) com base nos pilares de acesso ao mercado, subsídios de exportação e subsídios domésticos. O objetivo do acordo foi procurar meios de restringir medidas de proteção agrícolas cujo efeito gerasse distorções ao comércio internacional (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

Em relação ao acesso ao mercado, ficou estabelecido no AsA que os membros do GATT teriam que eliminar consideravelmente a maior parte das quotas de importação e barreiras não-comerciais, substituindo-as por tarifas alfandegárias (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

Já sobre os subsídios de exportação, segundo Conceição-Heldt (2011), em outros setores comerciais já havia uma prévia proibição do uso dessa medida, porém a agricultura, até a conclusão do AsA, era blindada desse embargo. Com o AsA, os subsídios voltados para exportação continuaram a ser permitidos, porém, passaram a ter uma série de restrições quantitativas e tinham que ser especificados com transparência nas negociações.

O AsA diferencia as medidas de subsídios domésticos em diferentes graus de distorção comercial por elas causado. Tais medidas são divididas em um sistema que no âmbito do GATT/OMC se chama de “caixas” e são separadas por cores, com cada cor tendo um significado. A caixa vermelha se refere no sistema às medidas que são totalmente proibidas, embora esse tipo não costume incluir apoio doméstico (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

Tabela 1 – As caixas de subsídios da OMC

Caixa Amarela	Caixa Azul	Caixa Verde	Caixa Vermelha
Medidas que distorcem o comércio diretamente e que estão vinculadas com produção e com preços: pagamentos diretos, apoio aos preços.	Efeito distorcivo menor que a da caixa amarela. Medidas sem vínculo com preços, mas com a produção: pagamentos diretos, apoio aos preços de mercado.	Medidas permitidas e não acionáveis: pagamentos diretos desacoplados de preços e de produção, gastos com o desenvolvimento rural, programas de ajustes estruturais e de proteção ao meio ambiente.	Medidas totalmente proibidas; geralmente não inclui os apoios domésticos.

FONTE: Elaboração própria. Baseado em CARÍSIO, 2006; CONCEIÇÃO-HELDT, 2011.

As medidas de apoio doméstico geralmente se encaixam nas caixas amarela, azul e verde. A caixa amarela abarca as medidas que distorcem o comércio diretamente e que são as mais problemáticas, como por exemplo, pagamentos diretos aos trabalhadores rurais e apoio aos preços de mercado dos produtos agrícolas que são ligados à produção. Sob o AsA, ficou acordado entre as partes que os países desenvolvidos reduziriam os suportes da caixa amarela

em 20% por um período de 5 anos enquanto que os países em desenvolvimento fariam uma redução de 14% por 10 anos (CARÍSIO, 2006; CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

Na caixa azul estão as medidas que são ligadas à produção, mas sem vínculos com preços, como no caso dos pagamentos diretos que são feitos aos agricultores quando os mesmos têm prejuízos na renda quando a produção é reduzida. Essa categoria, apesar de ter um efeito de distorção menor do que a caixa amarela, ainda é prejudicial para o comércio internacional (CARÍSIO, 2006; CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

Já na caixa verde estão as medidas permitidas e ao contrário das duas anteriores, não-acionáveis devido a cláusula de paz acordada entre os membros da OMC, mesmo se provocarem distorções. São pagamentos diretos desacoplados, isto é, não vinculados à produção e também não são vinculados aos preços: gastos domésticos com a agricultura como programas de ajustes estruturais, incentivos à proteção ambiental e sustentabilidade e auxílio aos agricultores aposentados eram considerados como tendo um mínimo impacto comercial, por isso não eram sujeitas a restrições ou reduções. É nessa caixa também onde, formalmente, os gastos com o segundo pilar da PAC, o desenvolvimento rural, se encaixam, justificando medidas de proteção europeias (CARÍSIO, 2006; CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

O Acordo sobre a Agricultura da Rodada Uruguai do GATT não promoveu grandes conquistas em termos de liberalização comercial da agricultura (STIGLIZ; CHARLTON, 2005). Após a conclusão da rodada, UE e EUA acordaram uma cláusula de paz para proteger a caixa azul por um determinado período (POTTER; BURNEY, 2002). Porém, o AsA lançou uma tendência de restringir o exacerbado protecionismo agrícola dos países desenvolvidos – afetando assim a política agrícola europeia – e foi um marco, no sentido de que, pela primeira vez, colocou-se a agricultura em pauta para negociações comerciais com o fito de reduzir medidas protecionistas, já que esse setor foi por muito tempo salvaguardado (GRANT, 1997).

Outro acordo firmado durante a Rodada Uruguai foi o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) que consistia em definir o que era subsídio e classificá-los em proibidos, recorríveis (permitidos, mas com limitações) e irrecorríveis (imunizados de qualquer alteração e legítimos). O ASMC, além de proibir certos tipos de subsídios, forneceu a possibilidade, dentro da legislação do GATT, para que algum membro que se sinta prejudicado possa acionar o país que esteja aplicando práticas distorcivas no comércio (DANTAS, 2004).

No caso da União Europeia, segundo Carísio (2006), apesar dos resultados dessa rodada serem considerados inovadores, os parâmetros da PAC não foram afetados por ela pois a Reforma MacSharry já havia anteriormente adequado as medidas de apoio interno, os subsídios vinculados a programas de limitação de produção, os pagamentos diretos aos agricultores e as

medidas de suporte ao desenvolvimento rural aos níveis onde a UE pretendia barganhar no comércio internacional:

A criação da caixa azul foi uma forma de permitir [...] a União Europeia de manter seus pagamentos compensatórios para os fazendeiros introduzidos na reforma MacSharry de 1992, em troca dos cortes de preços que foram implementados (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011, p. 44, *tradução nossa*).

Assim, a CEE (transformada em União Europeia pelo Tratado de Maastricht de 1993), após sofrer sete anos de pressões, nos planos interno e internacional, para promover efetivas mudanças em sua política agrícola, pôde considerar que os resultados da Rodada Uruguai, a exemplo do que aconteceu nos ciclos anteriores de negociação, foram perfeitamente adequados aos limites que fixara como mudanças aceitáveis à luz de suas próprias políticas (CARÍSIO, 2006, p. 97).

De acordo com Gomes (2013), tanto o ASMC como o AsA, na opinião de muitos estudiosos, foram mecanismos de extrema importância na tentativa de reduzir a distorção do comércio internacional agrícola e regulamentá-lo. Entretanto, ambos possuem lacunas e permitem exceções, viabilizando a continuação das práticas desleais das políticas agrícolas dos UE e dos Estados Unidos. As lacunas também tornaram difícil o controle e a constatação do dano das mesmas.

Ainda sobre o AsA e o ASMC, esses acordos contribuíram para a distinção entre produtos agrícolas e produtos industriais. A consequência disso é que, ao permitir a diferenciação, os subsídios agrícolas foram submetidos a regras mais leves e flexíveis, e os subsídios à exportação se mantiveram, o que é uma situação bastante controversa já que naquele período, a agricultura era o único setor no qual os subsídios à exportação não estavam na categoria de proibidos (DANTAS, 2004).

Um dos advenços da Rodada Uruguai foi o estabelecimento da OMC. Seguindo o princípio do livre-comércio, a OMC consistia em um sistema com forte base jurídica para promover as negociações multilaterais com um foco mais amplo na liberalização do que o seu antecessor. Ou seja, caso se interprete que o protecionismo da PAC fere os preceitos e normas jurídicas da OMC, há margem para que a União Europeia seja acionada caso algum país sintasse prejudicado por suas políticas, e com a investigação comprovando danos concretos, há possibilidade de impor direitos compensatórios ao mesmo (MESQUITA, 2005).

Com o nascimento da OMC, muitas das medidas de salvaguarda aplicadas anteriormente passam a sofrer imposições e os subsídios aplicados em larga escala pelos Estados Unidos e Europa aos produtos agrícolas tiveram restrições e sofreram críticas internacionais – inclusive dos PEDs – para a substituição dos mesmos (HOLLANDA FILHO, 1998).

Apesar das disposições da OMC, os países desenvolvidos não se mostram propensos a abandonar algumas medidas restritivas à importação de certos produtos. Particularmente para produtos agrícolas, industrializados ou não, barreiras tarifárias e

não-tarifárias continuam muito elevadas nos Estados Unidos, Europa e Japão. Barreiras não-tarifárias camufladas em exigências sanitárias, não atingidas pelas regras da OMC, são aquelas mais aplicadas pelos países desenvolvidos aos produtos *in natura* e aqueles de origem animal (HOLLANDA FILHO, 1998, p.70).

Fica, então, evidente no GATT e na OMC a disparidade do poder entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento e o artifício utilizado pelo bloco Europeu de contornar as imposições dos acordos internacionais para proteger seu setor agrícola (CARVALHO, 2016).

## **2.2. A estrutura protecionista da PAC: a dificuldade de reformar e os altos preços comunitários**

A estrutura fundacional da Política Agrícola Comum Europeia nasceu sob bases protecionistas. As políticas nacionais dos países formadores da Comunidade Europeia já apresentavam tal característica e que foram acomodadas na PAC:

As políticas comerciais europeias variaram – em grande medida – com a necessidade e o desejo de proteger a agricultura, a partir de 1880, quando a mecanização do setor decorrente das inovações tecnológicas aumentou sua produtividade e as importações baratas do mercado internacional se tornaram uma constante na Europa (CARVALHO, 2016, p.17).

Com as instabilidades políticas europeias, as políticas nacionais comerciais abandonaram o viés liberal e se tornaram cada vez mais protecionistas. Esse quadro foi ainda mais intensificado no período das grandes guerras mundiais e o setor agrícola se tornou altamente estratégico para os Estados europeus e no pós-guerra houve o início de um impulso em direção da cooperação agrícola em forma de uma política comunitária entre eles (CARVALHO, 2016).

Na Conferência de Stresa (1958), que configurou os moldes da PAC previstos no Tratado de Roma (1957), houve um consenso sobre a necessidade de proteger o mercado agrícola europeu e seus produtos das distorções do comércio internacional. A PAC, então, tem em sua origem um profundo simbolismo, seus instrumentos não foram politicamente neutros e é perceptível uma primazia pelos aspectos econômicos (CARVALHO, 2016).

Segundo Averyt (1977, *apud*, BOTTERIL, 2005, p. 20), “a política agrícola comunitária foi formulada não em uma ‘tábula rasa’, mas sim em um contexto de longas tradições, interesses arraigados, grupos agrícolas nacionais estabelecidos e poderosos acordos de *marketing* do governo”. Ela, portanto, foi construída com base nos tradicionais programas de suporte agrícola já existentes nas políticas nacionais dos membros comunitários.

Alguns dos fatores preponderantes que dificultam a efetivação de reformas na PAC são, primeiramente, a inércia na governança da PAC, que é trazida pelo aparato comunitário

institucional de *policy making* favorecido pelos interesses nacionais e setoriais. E também, a PAC foi formulada com foco no mercado interno, com preocupação acerca do bem-estar social da agricultura europeia e do nível de renda dos produtores, tornando difícil e controverso o uso de outros argumentos econômicos e orçamentários para aprovar as propostas (RIEGER, 2005).

A consequência disso é que muitas propostas de reformas não saem do papel ou quando são aprovadas, as versões finais muito se diferem das originais, como na maioria das propostas (STAAB, 2008; FOILLEUX, 2007). Para Botteril (2005), a força do *lobby* agrícola também parece ser um grande obstáculo à reforma, principalmente antes da década de 90, quando os resultados de sua resistência eram mais perceptíveis.

As tentativas de reformas que se sucederam já a partir de 1968 foram um claro sinal de que a PAC teve início sem foco nas medidas de caráter estrutural e tentou utilizar-se – até o início da década de 1990 – de modificações incrementais (CARVALHO, 2016, p. 16).

Mesmo com as grandes reformas estruturais de 1992, 1999 e 2003, a crítica em relação à política agrícola europeia persistia. O item mais controverso e criticado era o sistema de apoio, pois o excesso de produção continuava sendo uma realidade da agricultura europeia, e a demanda interna não conseguia suprir a oferta, levando o escoamento dos produtos altamente subsidiados ao exterior por um preço mais competitivo (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

Outra grande controvérsia da PAC era a de que esta privilegiava os interesses dos grandes produtores agrícolas e da manutenção de seu alto nível de renda desde meados da década de 60, sob as custas da população do bloco europeu. Com tal estrutura em grande parte intacta, apesar das reformas realizadas. Mesmo com este panorama, a Comissão Europeia, que ansiava por reduzir o comprometimento absurdo do orçamento comunitário com a PAC, adiava por vezes a consolidação de reformas estruturais justamente por conta da contrariedade de certos Estados (CARVALHO, 2016).

A dificuldade em se promover reformas não era uma realidade advinda somente dos Estados membros da UE cuja postura era mais conservadora, as organizações de interesse agrícola também abertamente expressavam seu desagrado em realizar reformas que reduzissem benefícios dos produtores rurais e tentavam pressionar para que tais cortes não acontecessem, alegando que isso iria estimular pequenos produtores a desistirem da atividade agrícola (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

Na estrutura fundacional da PAC, ficou estabelecido que o seu funcionamento estaria centrado no sistema de apoio aos preços como sua “espinha dorsal”. O que políticos europeus esperavam com a adoção desse sistema era viabilizar o caminho para um aumento na produção

no cenário pós-1945, quando a agricultura estava prejudicada e muitos estados europeus ainda eram importadores líquidos de alimentos (FOILLEUX, 2007; CARVALHO, 2016).

Ao institucionalizar a PAC, os políticos europeus não hesitaram em adotar o sistema de apoio de preços por dois motivos centrais. O primeiro era devido ao receio do poderoso *lobby* agrícola que pressionava por mecanismos ao seu favor e o segundo porque, como já foi comentado, várias das medidas protecionistas presentes na PAC tiveram sua origem nas políticas nacionais dos seis países formadores da comunidade europeia (CARVALHO, 2016; STAAB, 2008).

Algumas consequências positivas para a CEE saíram do sistema de apoio de preços, a primeira foi que a intervenção no nível de preços diminuiria a importação de bens agrícolas e ofuscaria a vantagem competitiva dos produtos extracomunitários, sobretudo dos países em desenvolvimento que eram essencialmente agroexportadores. A segunda é que o sistema proveria o meio de financiar os subsídios à exportação para os produtos europeus com alto custo poderem competir no mercado mundial. Por fim, o sistema permitia a proteção dos consumidores contra a volatilidade dos preços internacionais (CARVALHO, 2016).

Tal sistema fez com que a PAC já se iniciasse custosa aos consumidores e contribuintes comunitários, o que ainda persiste, mesmo com o fim do sistema de apoio de preços, já que os custos em subsídios e com os caros produtos comunitários se mantêm (CARVALHO, 2016). Como essa política não foi formulada para ser competitiva, os altos preços das *commodities* agrícolas comunitárias são compensados por meio da proteção do mercado: subsidiando a exportação, o mercado interno e impondo barreiras comerciais e não-comerciais à importação (VENTURA, 2002; CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

Em relação à uma das razões que justificam porque esse setor é, de forma geral, tão protegido não só na Europa mas no mundo, segundo Staab (2008), é que os produtos agrícolas detêm de uma baixa elasticidade renda da demanda, isto é, isso significa que quando a renda dos consumidores sofre alteração, a demanda por esses produtos praticamente não se altera. Grant (1997) também corrobora com esse argumento, afirmando que lograr equilíbrio de oferta e demanda na agricultura é difícil.

O cenário é diferente em outros setores como a indústria ou serviços, já que uma mudança na renda do consumidor provocaria uma alteração significativa na demanda por bens desses setores. Diante dessa realidade, os agricultores têm poucas condições de expandir sua linha de produção já que os consumidores gastam proporções consideravelmente baixas de sua renda em *commodities* agrícolas (STAAB, 2008).

Essa estrutura fundacional protecionista da Política Agrícola Comum serviu então como base para que o seu desenvolvimento ao longo das décadas fosse marcado pela continuação das políticas de proteção e que essa continuidade fosse, na literatura, explicada por meio de justificativas.



### **3. Justificativas para a manutenção do protecionismo agrícola europeu**

Neste capítulo, as justificativas pesquisadas são separadas em quatro níveis de análise. O primeiro a ser destrinchado é o argumento da multifuncionalidade agrícola utilizado amplamente nas negociações do GATT/OMC; o segundo é do bem-estar social da agricultura europeia e o padrão de vida e renda dos trabalhadores rurais; o terceiro é a influência dos grupos de interesse sobre o *decision making* das instituições que compõem a União Europeia; e, por fim, o posicionamento dos estados membros em relação à liberalização do setor agrícola nos fóruns comerciais multilaterais, juntamente com o posicionamento da Comissão Europeia, a instituição que cumpre o papel de ser a representante comercial da comunidade .

#### **3.1. O argumento da multifuncionalidade da agricultura: preocupação genuína ou protecionismo disfarçado?**

A ideia de multifuncionalidade da agricultura surgiu na França e se espalhou pelo continente europeu, tendo raízes históricas, culturais e sociais. No cenário posterior à Segunda Guerra Mundial, houve uma grande preocupação com a segurança alimentar dos países europeus atingidos pelo conflito, e o tema agricultura ganhou contornos prioritários. Ela passou a ter mais importância por abranger mais do que a simples produção alimentar: representava a manutenção da vida rural, a proteção ambiental, a segurança alimentar, entre outros (RIBEIRO, 2005; GRANT, 1997).

O termo pode ser conceituado da seguinte forma:

A multifuncionalidade agrícola consiste na ideia de que a agricultura desempenha outras funções além da produção de alimentos e fibras, ultrapassando a problemática das negociações multilaterais relacionadas ao comércio, para se centrar na necessidade de proteger o meio ambiente e a segurança alimentar (RIBEIRO, 2005, p.1).

A segurança alimentar, no caso, corresponde ao acesso justo, seguro e suficiente de alimentos nutritivos que supram a necessidade de toda uma população com uma produção suficiente, de forma a garantir uma vida saudável e ativa. De acordo com a FAO, a segurança alimentar é composta por 4 pilares: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade (CLAPP, 2015).

Essa nova forma de se pensar a agricultura veio para mudar a visão que ela era somente voltada à produção de alimentos. Atualmente, o setor agrícola é responsável por outras funções como a já citada preservação ambiental (RIBEIRO, 2005). Ao longo da década de 90, o princípio da multifuncionalidade começou a ganhar força na agricultura europeia, em especial

durante a reforma de 1999 da Agenda 2000, com o foco no segundo pilar da PAC, a promoção do desenvolvimento rural (FOILLEUX, 2007). Segundo Rieger (2005), o fortalecimento dessa ideia vem como uma resposta defensiva dos *policy makers* europeus ao ideal de agricultura globalizada que está intrínseca à OMC.

Os países europeus prontamente passaram a adotar a multifuncionalidade para justificar que os atributos da agricultura que vão além da produção alimentar são extremamente importantes e que, por isso, o setor agrícola europeu é passível de apoio e proteção. Nas negociações multilaterais no âmbito da OMC, a Europa, sob pressão da França, era um dos atores mais interessados na manutenção de regras especiais para a agricultura alegando a multifuncionalidade e *non-trade concerns* (RIBEIRO, 2005; CARÍSIO, 2006).

De acordo com Potter e Burney (2002), as variadas funções da agricultura utilizadas no argumento da UE incluem a proteção da biodiversidade, a geração de emprego e o apoio às áreas rurais da Europa. O último era a função mais controversa pois a liberalização da agricultura promovida na OMC colocava em risco os inúmeros pequenos e marginais produtores, e essa visível vulnerabilidade, aos olhos da UE, se constituía como uma demanda para a continuação das políticas de financiamento e proteção de renda desses agricultores. Essa visão de que o campo e regiões mais remotas necessitam ser estimuladas vem, principalmente, do contexto de criação da PAC, cujo um dos objetivos-chaves era o apoio ao nível de renda dos agricultores, levando em consideração a desvantagem do grupo perante os demais setores da economia.

O termo multifuncionalidade e a preocupação com a segurança alimentar, portanto, serviram para a União Europeia lançar e promover a ideia de que as suas políticas agrícolas domésticas necessitavam de uma salvaguarda no sistema de comércio internacional: publicamente o bloco passou a defender o seu direito de fazer uso de programas de subsídios domésticos para manter o seu modelo agrícola (POTTER; BURNEY, 2002). Porém, essa postura despertou nas negociações uma série de controvérsias pois as demais partes envolvidas sentiam que a UE estava utilizando um pretexto para não adequar sua política agrícola às restrições e delimitações da OMC a respeito do uso de subsídios e para evitar a abertura de mercado (GARZON, 2006).

Segundo Carísio (2006, p. 138), a UE pregava na Rodada Uruguai que os Estados “deveriam respeitar a liberdade de cada participante de implementar medidas para contemplar a multifuncionalidade, *non-trade concerns*, a saúde e o bem-estar animal, a sanidade e a qualidade alimentar”. O discurso era devido a não-aceitação europeia das propostas de eliminação de subsídios à exportação e de eliminação da “caixa amarela”, ou seja, a postura da

UE consistiu em utilizar a multifuncionalidade para argumentar contra a liberalização do comércio agrícola (RIBEIRO, 2005).

Entretanto, dois argumentos na arena internacional foram utilizados com o objetivo de enfraquecer a ideia de multifuncionalidade agrícola que a Europa estava tentando promover. O primeiro era de que a preocupação europeia com questões não-econômicas da agricultura não parecia genuína e convincente, já que itens reformativos da PAC ainda não tinham sido adotados: o seu segundo pilar e a preocupação com a sustentabilidade do meio ambiente ainda se encontravam marginalizados (GARZON, 2006).

O segundo argumento que desacreditava a ideia de multifuncionalidade da PAC era a crença dos parceiros comerciais da UE de que por trás do termo, havia a tentativa de proteger os variados tipos de subsídios utilizados pelo bloco sem se preocupar com seus impactos negativos no comércio internacional (GARZON, 2006).

Os *lobbies* agrícolas europeus desempenharam um grande papel em influenciar a posição da União Europeia. No seu entendimento, a abertura mercantil do setor agrícola europeu colocaria em risco a visão multifuncional da agricultura, já que a política agrícola comum europeia é muito dispendiosa e seus produtos não são competitivos pois a competitividade não é um objetivo dessa política (VENTURA, 2002).

No período da reforma da Agenda 2000, o Conselho da Agricultura passou a promover mais explicitamente uma ligação direta entre a multifuncionalidade como uma característica intrínseca ao modelo agrícola europeu e os objetivos esperados pelo bloco em relação às futuras rodadas negociais da OMC, utilizando a multifuncionalidade para dar margem a uma abordagem defensiva já que medidas liberalizadoras eram vistas como uma ameaça à PAC (GARZON, 2006).

Também foi durante as discussões da Agenda 2000 que o bloco europeu passou a trabalhar mais enfaticamente na defesa e manutenção dos subsídios da caixa azul, visando manter os pagamentos dessa caixa com o menor corte e alteração possível, mas sob a condicionante de direcioná-los às iniciativas ambientais (POTTER; BURNEY, 2002). Para isso, houve uma reorientação da finalidade dos pagamentos diretos e da justificativa para sua continuidade no discurso do Comissário para Agricultura Fischler:

Afinal, a agricultura tem argumentos bons e sólidos para justificar os pagamentos diretos. Afinal de contas, não são subsídios, mas o pagamento de serviços que os agricultores da Europa até agora forneceram gratuitamente (FISCHLER, 1998 *apud* POTTER; BURNEY, 2002, p. 42, *tradução nossa*).

Contudo, há um problema com essa reorientação dos pagamentos diretos. Essa ideia de que os pagamentos diretos serviriam aos objetivos da agricultura multifuncional de proteger o

meio ambiente e promover a gestão sustentável dos recursos naturais e das áreas rurais deixa claro quais são as reais intenções da Europa com essa estratégia, já que os pagamentos contidos na caixa azul quando foram formulados não tinham motivações ligadas às preocupações ambientais (POTTER; BURNEY, 2002).

Sob a ótica de Garzon (2006), a tentativa da União Europeia de associar a multifuncionalidade da agricultura com os mecanismos de proteção contidos na caixa azul ao invés da caixa verde, que é menos distorciva que a anterior, e ao invés até mesmo dos chamados *non-trade concerns*, acabou servindo para enfraquecer a legitimidade do uso de tal argumento e levando a uma oposição muito forte no âmbito da OMC.

Essa associação com os subsídios da caixa azul se deveu ao fato de que a estrutura da PAC ainda dependia em grande parte da ajuda em forma de pagamentos diretos aos agricultores, o que explicava a necessidade dos *policy makers* europeus em defendê-los. Com isso, os parceiros comerciais da UE interpretaram o uso da multifuncionalidade como um conceito muito vago e um pretexto dúbio para proteger seu *status quo* e seus subsídios das reduções e proibições nas negociações agrícolas (GARZON, 2006; POTTER; BURNEY, 2002).

A UE já tinha feito concessões substanciais no suporte doméstico por meio da reforma da PAC. Por conseguinte, seria crucial que as negociações da OMC não conduzissem a um novo enfraquecimento dos preços do mercado da UE e do modelo multifuncional europeu da agricultura (Agence Europe, 2003 *apud* CONCEIÇÃO-HELDT, 2011, p. 163, *tradução nossa*).

Diante dessa controvérsia e da preocupação com a rejeição de seus parceiros – sobretudo aqueles em vias de desenvolvimento – a posição europeia passou por certas alterações. O conceito de multifuncionalidade foi tornado mais preciso e preocupações dos países em desenvolvimento também foram incluídas nele (GARZON, 2006).

Se a demanda europeia por multifuncionalidade é leal, e se sua utilização visa verdadeiramente a utilização do conceito para o fortalecimento do fator social, a União Europeia deve reconhecer e respeitar a multifuncionalidade da agricultura dos países em desenvolvimento, o que significaria a eliminação dos subsídios promovidos pelo bloco, que atuam contra as vantagens comparativas dos produtores de outras regiões do planeta (RIBEIRO, 2005, p. 18).

A discussão sobre o tema da multifuncionalidade também entrou na Rodada Doha na pauta das negociações sobre a agricultura. A característica principal dessa rodada era a pretensão de garantir o livre comércio para os países em desenvolvimento com o foco sendo a eliminação dos subsídios (RIBEIRO, 2005; CARVALHO, 2016). Com a perspectiva das negociações de Doha estarem se aproximando, as preocupações europeias começaram a crescer em relação aos subsídios agrícolas, sobretudo os domésticos (GARZON, 2006).

Essa inserção da multifuncionalidade no âmbito da OMC foi de extrema importância para os negociadores com posições agrícolas mais protecionistas como o caso da União Europeia e levantou o receio que tal argumento fosse utilizado como um “protecionismo disfarçado”:

Aparentemente, abriu-se uma janela para uma série de ressalvas de cunho ambiental e social à liberalização da agricultura. O perigo é que, mais uma vez, essas ressalvas venham reforçar ainda mais o protecionismo dos EUA e da Europa em detrimento dos países em desenvolvimento. Diga-se de passagem, muitos subsídios são maus para o comércio e perversos para o desenvolvimento e para o ambiente (RIBEIRO, 2005, p. 6).

Antes das rodadas negociais de Doha terem início, foi firmado um acordo que atendia aos interesses estratégicos da União Europeia. A continuação dos subsídios da caixa azul foi assegurada, preservando assim muitas de suas políticas domésticas agrícolas e também foi decidido que os *non-trade concerns* deveriam ser levados em consideração (GARZON, 2006).

Paralelamente às negociações em curso da OMC, a Comissão Europeia, em meados de 2002, principiou as propostas para uma nova reforma na sua política agrícola, o que acabou servindo para dar credibilidade à imagem que o bloco europeu queria passar de reformador, preocupado em reduzir as distorções comerciais e em *compliance* às normas da organização. O discurso da multifuncionalidade, com isso, deixou de necessitar de tanta ênfase como antes e passou a ser menos utilizado (GARZON, 2006).

Segundo Garzon (2006), a intenção da UE em promover a reforma Fischler de 2003 era ganhar mais espaço nas negociações de Doha para desacoplar os pagamentos diretos da produção e, assim, inserir esses subsídios domésticos na caixa verde, tornando-os não-acionáveis, assegurando os seus objetivos estratégicos, garantindo a salvaguarda dos subsídios domésticos e reduzindo a necessidade das medidas da caixa azul.

De fato, muitas das manobras negociais da União Europeia foram voltadas para justificar o conteúdo distorcivo da caixa azul, que embora ainda estivesse blindado pela cláusula de paz no período, sofria uma pressão do Grupo de Cairns<sup>6</sup> que eram extremamente desconfiados com qualquer tentativa de seus parceiros comerciais de tentarem inserir medidas protecionistas disfarçadas com outras finalidades na caixa verde, incluindo essa estratégia da UE de desacoplar os pagamentos diretos da produção e alocá-los na caixa verde partindo do princípio do *non-trade concerns* (POTTER; BURNEY, 2002).

---

<sup>6</sup> O grupo de Cairns é uma coalização de 19 países agroexportadores, dentre os quais estão inclusos países como Austrália, Brasil, Argentina e Canadá. O foco do grupo durante as rodadas negociais da OMC foi buscar a liberalização comercial na exportação agrícola, principalmente para beneficiar as economias em desenvolvimento, por meio de grandes cortes tarifários, eliminação dos subsídios de exportação e eliminação dos subsídios domésticos comercialmente distorcivos. Disponível em: <<https://cairnsgroup.org/Pages/Introduction.aspx>>. Acesso em: 16 de set. de 2018.

O Grupo de Cairns promovia, então, a eliminação completa dos subsídios da caixa azul e via claramente a multifuncionalidade europeia como uma fachada utilizada apenas para a proteção da PAC e, por isso, acreditava que o conceito deveria ser mantido fora dos debates na OMC. Segundo esta perspectiva, a estratégia europeia de transformar a caixa azul em verde e de utilizar a multifuncionalidade para fins protecionistas é uma abordagem arriscada já que é pouco transparente e afeta a confiança que os parceiros comerciais depositam no bloco, podendo prejudicar rodadas negociais futuras (POTTER; BURNEY, 2002).

O discurso de multifuncionalidade agrícola foi, então, essencialmente uma ferramenta de barganha da UE nas rodadas Uruguai e Doha, como forma de defender certas políticas domésticas que ainda estivessem sem um futuro definido na OMC e de manter os pagamentos diretos que estavam na caixa azul. Tão logo os interesses europeus foram assegurados, o discurso foi ficando em segundo plano (GARZON, 2006; RIBEIRO, 2005).

### **3.2. O bem-estar social da agricultura e o uso extensivo dos subsídios**

Uma preocupação central da agricultura é o padrão de vida dos agricultores e suas famílias, principalmente em termos de bem-estar econômico. É importante garantir que a renda dos produtores seja mantida em um nível que permita que eles continuem nessa função, vivendo com qualidade e consumindo bens e serviços, já que um baixo nível de renda de quem exerce essa atividade pode afetar outros segmentos da economia (HILL, 2012).

A agricultura, por conseguinte, é um setor conhecido por ser constantemente protegido e fortemente subsidiado. Não é incomum, portanto, o fato de a União Europeia exercer uma intensa proteção a esse setor sob a forma de subsídios (domésticos e de exportação) além de quotas e tarifas de importação. Outros países também tem a agricultura caracterizada dessa forma: Japão, Noruega, Suíça e os Estados Unidos (GRANT, 1997).

As políticas agrícolas em quase todos os países industrializados aumentam os preços, redistribuem a renda de forma regressiva e em direção a uma pequena parcela da sociedade e impõem os custos econômicos tanto internamente quanto ao exterior (WINTERS, 1993, p. 2, *tradução nossa*).

Esses países, em especial os Estados Unidos e a União Europeia, são importantes atores no comércio internacional e tem o poder de distorcê-lo, tornando-o mais árduo para os países em desenvolvimento agroexportadores (CARÍSIO, 2006; GRANT, 1997).

Os altos níveis de subsídios pagos aos agricultores trazem vários efeitos nocivos que Grant (1997) destrincha em cinco. O primeiro é que os maiores beneficiados acabam sendo os grandes agricultores em detrimento dos pequenos. Isso é considerado um desperdício, já que

os grandes produtores não precisam de uma forte subsidiação pois são capazes de sobreviver no livre mercado. Sob o sistema da PAC, a população rural que mais necessita é a que menos recebe suporte governamental.

O segundo efeito é repercutido nos gastos dos consumidores. A população europeia paga por produtos agrícolas mais caros com a PAC do que pagaria em uma conjuntura de livre mercado. Porém, sem a PAC e seus subsídios, há o risco dos agricultores não conseguirem se manter e sair do setor, provocando um desequilíbrio na oferta e, consequentemente, uma alta nos níveis de preços, prejudicando os consumidores.

Em terceiro, vem claramente a distorção que os subsídios e as restrições de importação causam aos parceiros comerciais da UE: produtores de todo o mundo, principalmente os de países pobres, sofrem com a restrição de acesso ao mercado europeu e intensa competição nos mercados de demais países devido aos produtos europeus exportados com subsídios.

Em quarto, vem o opulento custo de administrar essa política devido a sua complexidade e possibilidade de desvio de verbas. E, por fim, os altos subsídios da União Europeia tem sido uma fonte de tensões entre o bloco e países como Estados Unidos e Austrália, o último pertencente ao Grupo de Cairns, já que, ainda que em contextos diferentes, os mesmos sempre tiveram como objetivo-chave reduzir o impacto causado pelos subsídios europeus no mercado mundial.

De acordo com Knudsen (2009), vários estudiosos apontaram que um paradigma político de assistência estatal ao setor agrícola se desenvolveu na Europa Ocidental bem antes da PAC ter sido criada, por volta de 1870, com o intuito de erguer barreiras comerciais para proteger o seu mercado agrícola da concorrência externa de outros países, sobretudo do Estados Unidos. Essa conjuntura, portanto, explica o fato de “a PAC ter se tornado a única área política a ser mais altamente priorizada em termos orçamentários ao longo da história da CEE/UE” (KNUDSEN, 2009, p. 4, *tradução nossa*).

As organizações nacionais de mercado e as garantias de preços estabelecidas na maior parte da Europa Ocidental no período entre guerras concentraram-se principalmente na gestão [...] dos mercados agrícolas e na estabilização dos níveis de preços agrícolas que resultaram em um aumento na assistência governamental e nos apoios diretos aos rendimentos agrícolas. Os instrumentos políticos baseavam-se largamente no pressuposto de que a agricultura era um setor fraco que não poderia se sustentar a menos que seus mercados estivessem protegidos contra pressões externas. O apoio do mercado baseou-se também no pressuposto de que o sector agrícola estava geralmente a ficar atrás dos níveis de renda de outros setores (KNUDSEN, 2009, p. 6, *tradução nossa*).

Staab (2008), ao comentar sobre os fatores que viabilizam a agricultura continuar recebendo esse apoio, argumenta que embora o setor agrícola represente uma pequena fatia em

comparação com tantos outros que compõe a gigantesca conjuntura comercial da União Europeia, tal setor recebe um suporte financeiro imenso do orçamento comunitário e continua a ter um poder de influência desproporcionalmente grande sobre a política doméstica. Torna-se quase impossível para os governos nacionais ignorarem o bem-estar da agricultura.

O poder da classe agrícola sobre os políticos não está centrado apenas na influência da tomada de decisão. A represália também é um fator que, por vezes, causa temor e inibe que os políticos tomem decisões impopulares, como, por exemplo, quando há cortes nos subsídios e outras medidas que desagradam o núcleo agrícola, a resposta que se tem nas eleições desencoraja novos ajustes nos apoios à agricultura, juntamente com o longo histórico de intervenção no mercado e o custo resultante dos cortes de subsídios (SHEINGATE, 2001).

Uma segunda questão levantada por Staab (2008), é que há um conflito de interesses explícito nos objetivos do artigo 39 do Tratado de Roma (1957). O conflito se daria com os seguintes objetivos: “garantir um bom padrão de vida para os produtores agrícolas” e “garantir aos consumidores preços razoáveis”. Na visão do autor, há uma incompatibilidade entre os dois, pois a renda dos agricultores vem das mercadorias a serem vendidas, então quanto mais alto o preço das mesmas, maior a renda e melhor o padrão de vida deles.

Então, por lógica, um maior bem-estar oferecido aos agricultores afetaria o objetivo dos preços razoáveis aos consumidores e entra o questionamento de qual dos dois objetivos é essencial e prioritário para os interesses da UE, já que um equilíbrio entre os dois lados é praticamente impossível de se obter (STAAB, 2008). A consequência é de que o ganho dos trabalhadores agrícolas foi financiado pelos consumidores europeus já que os produtos por eles comprados são mais caros que produtos similares em outros países (CARVALHO, 2016).

É fato que os artigos presentes no Tratado receberam uma forte influência da classe rural, que em comparação com os consumidores, tem mais motivos para se organizar em grupos de interesse pois seu padrão de vida, sua renda, sua sobrevivência dependem de apoio governamental e subsídios, enquanto que os consumidores apenas pagam alguns centavos a mais nos produtos agrícolas (SHEINGATE, 2001; CARVALHO, 2016). A PAC tem tentado proteger a renda dos agricultores europeus dessa forma: mantendo altos preços comunitários protegidos pelas taxas de importação e escoando os excessos de produção com subsídios ao mercado mundial (GRANT, 1997).

Com a formulação do Tratado de Roma (1957), ficou em evidência a primazia da Comissão Europeia em resguardar o bem-estar social dos produtores do campo assegurando um padrão de vida digno e uma renda considerável, sobretudo aos pequenos agricultores europeus que vivem da agricultura familiar e que possuem dificuldades de continuar atuando no setor. O



êxodo rural e a evasão da agricultura tinha sido uma constante na realidade da Europa no cenário anterior à PAC (CARVALHO, 2016).

Então, é compreensível que a questão da redução dos subsídios domésticos seja um assunto sensível e polêmico para países com forte tradição protecionista agrícola, como os Estados Unidos e a União Europeia, já que a possibilidade de abertura comercial do setor agrícola, promovida pela OMC, é uma ameaça direta às ajudas que são destinadas aos agricultores, afetando o padrão de vida dos mesmos através dos cortes na renda e a redução dos empregos na área (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

Ao contrário do que se possa imaginar, a PAC não reduziu as disparidades entre os pequenos e os grandes agricultores. Pelo contrário, seu resultado foi aumentar a desigualdade entre os dois grupos, pois quanto maior a produção, maior era a ajuda que poderia ser recebida do FEOGA e os pagamentos diretos oferecidos aos produtores com base na reforma de 1992 eram estabelecidos em termos de extensão territorial (FOILLEUX, 2007; CARVALHO, 2006).

Ambos pré-requisitos favoreceram os grandes agricultores pois eles têm as maiores extensões e as maiores produções. As maiores áreas de cultivo e criação permitiam que os níveis de produção fossem consideravelmente maiores que os das pequenas propriedades. Com uma maior extensão e maior produção, os grandes produtores também tinham um maior retorno financeiro e, ainda por cima, recebiam as maiores ajudas comunitárias (CARVALHO, 2016).

Outro entrave se dá com a própria realidade da política. Ela já existe há mais de 50 anos e pelo menos duas gerações de agricultores já se adaptaram a esse estilo de suporte, além do mais, o alto nível de proteção ao setor agrícola já existe nas políticas comerciais nacionais desde o século XIX. Quebrar a dependência com os pagamentos diretos e subsídios se mostra difícil quando políticos temem desagradar a opinião pública e uma classe vista como importante componente da identidade europeia (STAAB, 2008; CARVALHO, 2016).

Essa visão que se tem do agricultor é forte em toda a Europa, sobretudo na França. Logo após a Segunda Guerra Mundial, nos chamados Trinta Anos Gloriosos, a imagem que se tinha do produtor rural francês era de “um campeão nacional que salvou o país com o ‘petróleo verde’, trazendo riqueza e prosperidade para a economia após a catástrofe da guerra. E no final do século XX, ele passa a ser visto como um gerenciador da vida rural que protege a França dos malefícios da invasão urbano-industrial” (SHEINGATE, 2001, p. 35, *tradução nossa*). A questão cultural da agricultura e da tradição rural, portanto, é muito importante no cenário europeu.

A construção sociocultural que se tem dos agricultores é, em parte, devido à perspectiva geral da política agrícola como sendo uma provedora de bens públicos e a manutenção do bem-

estar social dos agricultores foi utilizada como um elemento de interesse presente nos estados europeus no processo de integração europeia, visando o uso desse argumento para a construção de uma política cuja preferência fosse comunitária e não ao mercado mundial. Então, apesar dos custos crescentes dos subsídios, isso é um dos motivos que justifica o contínuo suporte agrícola (SHEINGATE, 2001; CARVALHO, 2016).

Ainda no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, houve um fortalecimento do estado de bem-estar social na Europa e as políticas de repasse de renda tornaram-se cada vez mais comum, em especial as extensivas políticas agrícolas nacionais com suas medidas de apoio à renda dos produtores rurais e durante o estabelecimento da PAC, houve uma mobilização nos debates e propostas para que tais suportes agrícolas continuassem e se consolidassem (KNUDSEN, 2009).

Não é que a agricultura integrada europeia ficaria extremamente prejudicada sem os subsídios, de acordo com Wyn Grant (1997), mas sim que a perda deles traria um enorme impacto negativo para muitos trabalhadores rurais, sobretudo os pequenos e médios produtores. Um setor que ganharia com a redução dos subsídios e, portanto, redução dos altos preços das *commodities* agrícolas, é o da indústria de processamento de alimentos, que passaria a gastar menos com a compra desses materiais cujo valores são superiores as médias internacionais e, assim, ter sua competitividade impulsionada no mercado.

### **3.3. A questão dos grupos de interesse agrícolas: influentes na manutenção do protecionismo agrícola europeu ou não?**

Antes de entrar na discussão sobre os grupos de interesse agrícolas da Europa, quem são eles e como eles agem, é importante diferenciar conceitos que, por muitas vezes, se mesclam e se confundem entre grupos de pressão, *lobbies* e grupos de interesses.

O primeiro toma a forma de grupos sociais que visam pressionar e influenciar o poder político em prol do favorecimento dos seus interesses, tal influência pode ser tanto para manter o *status quo* de alguma conjuntura ou alteração da mesma. As ações empregadas pelos grupos de pressão podem ou não serem caracterizadas como *lobbies* e eles, os grupos de pressão, podem ou não serem organizados (CASTRO; FALCÃO, 2004).

Os *lobbies*, por sua vez, consistem em grupos de pessoas ou organizações que tem como fito a influência de seus interesses no âmbito da tomada de decisão do poder público, podendo ser uma tentativa de influência intensa e clara ou discreta (CASTRO; FALCÃO, 2004).

Por fim, os grupos de interesses são constituídos por uma determinada classe, que pode estar ligada a fins econômicos, religiosos, profissionais, entre outros. Eles representam as forças que surgem em uma sociedade e que se organizando com o propósito de obter benefícios de acordo com seus interesses e com sua natureza. Existe a possibilidade de os grupos de interesse virem a se converter em grupos de pressão (CASTRO; FALCÃO, 2004).

Como já foi abordado ao longo do trabalho, é notável que uma quantia considerável do orçamento da PAC é usada em benefício de uma pequena parcela da sociedade europeia constituída pelos produtores rurais, em especial os grandes produtores que, em tese, estão longe de necessitar da ajuda que as unidades de agricultura familiar necessitam. A PAC, portanto, reflete poder político desses grandes fazendeiros. Até mesmo antes dela ser criada em 1962, eles já se organizavam em grupos de pressão que reivindicavam apoio e proteção das instituições da UE visando obter o interesse comum de manter o nível renda da classe (CARVALHO, 2016).

Segundo Moyer e Josling (1990), uma das fontes externas mais importante de prover *inputs* para o *decision making* da Comunidade Econômica Europeia é o *lobby* agrícola, formado por grupos de agricultores e do agronegócio nacionais e europeus. Essas organizações tiveram sucesso ao se mobilizar em busca de benefícios e suporte financeiro e em expressar suas posições perante os políticos do âmbito nacional e Europeu. Isso é possível devido ao sistema multinível da UE, que permite um amplo acesso aos grupos de interesse na Comissão, no Conselho e no Parlamento. Além de poder exercer *lobby* sob as instituições europeias, eles também podem agir nacionalmente com os governos locais (DÜR, 2008).

Durante a Conferência de Stresa, em 1958, as organizações que representavam os interesses dos agricultores europeus em suas respectivas nações constituintes da CEE se juntaram e formaram organizações comunitárias. São três as maiores organizações europeias que representam a comunidade agrícola: o Comitê das Organizações dos Profissionais Agrícolas (COPA), a Confederação Geral das Cooperativas Agrícolas (COGECA) e a Coordenação dos Agricultores Europeus (CPE) (CARVALHO, 2016; CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

O COPA se tornou o grupo representativo da classe agrícola mais importante da comunidade – além de ser um dos maiores grupos de interesse – e sua criação surgiu da necessidade dos diversos grupos nacionais se unirem e formarem um *lobby* perante as tomadas de decisão da Comissão Europeia que envolvessem as questões da agricultura. Com o tempo, o COPA viria a ter sua importância consolidada ao participar ativamente no processo de *policy making* da política agrícola europeia (GERMOND, 2011; CARVALHO, 2016).

O COGECA teve sua origem pouco tempo após a criação do COPA e sua função é de organizar e representar os interesses das cooperativas agrícolas da Europa. Visando causar uma representação mais forte e enfática frente à Comissão Europeia, as duas organizações, COPA e COGECA, se uniram logo que a PAC entrou em vigor e se tornaram atores essenciais na construção, consolidação e proteção dessa política. Por fim, o CPE foi criado em 1986 para representar os pequenos agricultores e aqueles dedicados à agricultura familiar, sendo um dos principais opositores do COPA-COGECA (CARVALHO, 2016; CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

O grupo lobista COPA-COGECA se envolveu desde sua constituição nas propostas de desenvolvimento de uma política de integração agrícola e há um consenso na literatura de que ele foi uma peça central na formação dessa política nos seus anos iniciais, ajudando a impulsionar a união das organizações agrícolas nacionais para a formação de uma organização federativa com sede em Bruxelas para pressionar e influenciar a agenda da Comissão (BOTTERIL, 2005; MOYER; JOSLING, 1990). Entretanto, apesar de clamar ser a porta-voz de todos os agricultores europeus, a organização é, na realidade, dominada pela elite latifundiária de grandes produtores (BOTTERIL, 2005).

O *lobby* do COPA-COGECA, como já mencionado anteriormente, age diretamente sob as principais instituições europeias. Há uma relação regular de cooperação entre o corpo executivo desse grupo e o DG-AGRI. O COPA-COGECA participa das reuniões consultivas da Comissão Europeia e emite suas posições acerca de determinadas pautas que são levantadas. Já o *lobby* dos grupos nacionais funciona em pressionar os ministros de seus respectivos países para adotarem a posição do COPA-COGECA no Conselho (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

Apesar do monopólio que o COPA-COGECA tem em representar os agricultores em nível Europeu, sua influência inicial apresentou uma queda nos últimos anos, em especial após os acordos da Rodada Uruguai (DAVIS, 2003; GRANT, 1997). O declínio da influência se deu em grande parte devido à postura conservadora do COPA-COGECA em relação às negociações para a abertura da agricultura, perdendo o apoio daqueles agricultores que se beneficiariam com a liberalização e também daqueles que buscavam uma maior política de incentivo à gestão responsável e preservação dos recursos naturais como é o caso dos que compõem a CPE (HENNIS, 2005).

Na formulação dos objetivos e mecanismos acerca da integração agrícola do Tratado de Roma (1957), houve uma forte influência dos grupos de interesses formados pelos produtores rurais que pressionaram a política comunitária. Para ilustrar um caso de *lobby* bem-sucedido, pode ser tomado como exemplo a comunidade agrícola da França, representada principalmente

pela Federação Nacional dos Sindicatos dos Agricultores (FNSEA), insistiu que somente realizando as demandas dos agroexportadores era viável ratificar o tratado (CARVALHO, 2016).

Em meados da década de 60, período de discussões e de implantação da Política Agrícola Comum, tem-se a seguinte postura da França:

O governo francês passou a incorporar a posição dos *lobbies* agrícolas em defesa da rápida implementação da PAC, argumentando que essa seria uma condição para seu empenho no aprofundamento do processo integracionista europeu em outras áreas (CARVALHO, 2016, p. 59).

Com o apoio do seu país, a FNSEA teve margem para expressar suas preferências em medidas como o princípio de preferência comunitária, a salvaguarda da renda da classe agricultora, quotas de importação, entre outros. Evidenciando o principal objetivo desse grupo de interesse que é a proteção dos produtores franceses das pressões provenientes do mercado internacional (FEARNE, 1997; MORAVCSIK, 2010).

É importante ressaltar que a FNSEA é um membro do COPA em nível Europeu e, assim como seu representante comunitário, ela possui uma postura conservadora e também tem vínculos com partidos políticos franceses de direita. Ambas as organizações adotam uma posição de apoio a uma gradual liberalização da agricultura ressaltando a necessidade de se levar em conta os *non-trade concerns* nas rodadas da OMC e de não fazer concessões além das reformas prévias da PAC (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

Em relação a tais reformas, o COPA-COGECA teve um histórico de se posicionar de forma contrária. Para a organização, as reformas eram prejudiciais e seria um erro da Comissão Europeia fazer concessões antecipando as negociações de Uruguai e Doha. Ela também foi uma das impulsionadoras a utilizar o conceito da multifuncionalidade agrícola para justificar a proteção do setor (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

O COPA-COGECA defende um modelo industrializado da agricultura europeia e voltado à exportação, já que é composto por grandes fazendeiros detentores tecnologias mais avançadas para produção em larga escala. A situação dos pequenos produtores rurais da CPE era bem divergente, eles criticavam tal modelo e cobravam dos *policy makers* da PAC uma ênfase maior em um modelo agrícola de sustentabilidade que apoiasse o desenvolvimento rural, o mercado interno, a agricultura familiar e a manutenção dos padrões de qualidade e segurança dos bens agrícolas como prioridade da política. O movimento agrícola Via Campesina<sup>7</sup>, que representa

---

<sup>7</sup> A Via Campesina é um movimento mundial composto por camponeses, fazendeiros de pequeno e médio porte, trabalhadores rurais em geral, indígenas e sem terras. O grupo prega a união e solidariedade entre eles visando promover a soberania alimentar e com isso, a dignidade e a justiça social. Ele se opõe radicalmente ao agronegócio

a CPE em nível internacional, foi e é contra a inclusão do setor agrícola na pauta negocial da OMC por defender a soberania alimentar de todos os países (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

A soberania alimentar é um conceito que consiste no direito dos Estados e das comunidades de definirem seus próprios sistemas agrícolas e alimentares por meio de métodos sustentáveis, desafiando o sistema que é controlado por interesses corporativistas e industriais. Esse conceito está enraizado no Via Campesina e para esse movimento, a soberania alimentar é um pré-requisito para atingir a segurança alimentar (CLAPP, 2015).

Ao discorrer sobre o poder dos grupos de interesse, Conceição-Heldt (2011) afirma que a União Europeia foi um dos atores das negociações multilaterais a ser menos influenciado por esses grupos:

Embora o COPA tenha instigado a Comissão a não fazer mais concessões em questões agrícolas, a última estava mais preocupada com as demandas dos Estados membros do que com a oposição dos grupos de interesse agrícola. Em contraste com os governos eleitos, os comissários europeus e Diretores Gerais do comércio e da agricultura não enfrentam preocupações com questões de reeleição (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011, p. 225, *tradução nossa*).

Apesar de receberem *inputs* diretos do COPA-COGECA e de outros grupos de interesse, o fato de o Comissário Europeu para a Agricultura não depender do apoio deles para uma reeleição torna o poder deles limitado, com uma fraca pressão e uma menor chance de terem suas demandas atendidas. Porém, essa pressão é forte em nível nacional com os grupos pressionando seus respectivos governos (DÜR, 2008).

A dinâmica atual é formada pelos grupos de interesse nacionais tendo mais sucesso em influenciar os *policy makers* do que os grupos comunitários, embora o sistema político europeu permita tais grupos terem acesso por diversas formas ao *decision making* (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

Enquanto que o COPA-COGECA pode tentar influenciar o andamento das propostas formuladas pela Comissão, os grupos nacionais como o FNSEA, por exemplo, demonstram sua importância exercendo *lobby* junto aos ministros da agricultura de seu país para que os mesmos votem de acordo com os interesses agrícolas no Conselho (BOTTERIL, 2005). Usando o caso da França, Conceição-Heldt (2011) argumenta que os partido de direita e centro-direita que são ligados à FNSEA e o partido socialista que é ligado à CPE adotaram a posição dessas respectivas organizações ao negociar as reformas da PAC e ao definir a posição negocial da União Europeia na OMC.

---

e sua agricultura corporativista que polui o meio ambiente e que traz malefícios para as relações sociais. Disponível em: <<https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/>>. Acesso em: 16 de out. de 2018.

Porém, nos últimos anos o *lobby* agrícola, um ator tradicional, tem ficado marginalizado e perdido a influência que tinha nos anos iniciais de criação da PAC, enquanto que novos atores e novas preocupações entraram em cena e se fortaleceram como os consumidores, as ONGs ambientais, entre outros (GRANT, 1997):

No entanto, os agricultores estão diminuindo como parcela da população em todos os Estados membros, e a população urbana está perdendo sua visão sentimental do campo e se preocupando mais com as questões ambientais. À medida que o tamanho da UE cresceu, a margem de discordância entre as organizações agrícolas dos Estados membros com tipos muito diferentes de agricultura aumentou, enquanto os cortes orçamentais tornaram mais difícil forjar compromissos (GRANT, 1997, p. 30, *tradução nossa*).

Embora alguns autores discordem que a queda da influência do *lobby* agrícola tenha dado margem para a visibilidade de atores tradicionalmente marginalizados na política agrícola como os consumidores e as organizações de proteção ao meio-ambiente, Botteril (2005) afirma que é inegável que o COPA-COGECA se enfraqueceu e que seus últimos posicionamentos, tanto nas negociações da OMC quanto nas deliberações para reformas, foi mais fraco que o esperado, sendo pouco relevante para o debate. Um representante da organização admitiu para Botteril (2005) em uma entrevista que desde a reforma MacSharry de 1992, o COPA tem perdido cada vez mais sua influência e que não tem mais espaço para um papel mais efetivo no *decision making*.

Outro desafio que o COPA enfrentou, segundo Botteril (2005), foi a mudança no formato de votação da agricultura, que antes requeria unanimidade e passou a exigir uma maioria qualificada de votos no Conselho, dificultando o *modus operandi* dessa organização e aumentando a tendência “para que os grupos de *lobby* nacionais desenvolvam linhas diretas de comunicação com os funcionários da Comissão ao invés de tentarem obter uma política aceitável através do COPA” (BOTTERIL, 2005, p. 24, *tradução nossa*).

Essa queda recente na influência do *lobby* agrícola não compromete seu poder em geral, Grant (1997) afirma que os gastos com agricultura as custas dos contribuintes, sejam originários da proteção do setor ou do FEOGA, são demasiado altos e é claro que ele sai como ganhador, assim como a PAC é desenhada para atender as demandas dos agricultores e não dos consumidores. Nos últimos períodos orçamentários, representados na figura 1 do primeiro capítulo deste trabalho, é possível observar que os recursos destinados à agricultura foram, em geral, mantidos.

Em relação às negociações da OMC, o bloco europeu sofreu uma forte e consistente pressão dos agricultores europeus contra as concessões que acabariam por facilitar o acesso ao

mercado comunitário para os concorrentes externos (POLETTI, 2010). Mas havia outro grupo que influenciaria ainda mais a posição negocial da UE nas rodadas Uruguai e Doha.

Os interesses da classe empresarial e industrial são representados na UE pelo grupo BusinessEurope, que é economicamente mais relevante do que qualquer grupo agrícola, e ele advoga a favor da liberalização comercial, posicionando-se contra o *lobby* protecionista agrícola, pois não querem que a agricultura ofusque outros setores da economia e que seja motivo de tensões com outros países e sanções devido à práticas acionáveis. Em determinados momentos das rodadas da OMC, a UE se posicionou negocialmente seguindo as demandas do BusinessEurope, entretanto, isso não foi refletido no acordo final (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

### **3.4. A posição dos estados membros em relação aos subsídios: os revisionistas, os mantenedores do *status quo* e as instituições europeias**

De acordo com Grant (1997, p. 31, *tradução nossa*), sobre os motivos que levam à continuação dessas políticas agrícolas, “qualquer explicação focada simplesmente no *lobby* agrícola nacional ou Europeu seria completamente inadequada. É necessário levar em consideração toda uma série de instituições”. O que também se caracteriza verdadeiro para Moyer e Josling (1990, p. 203, *tradução nossa*): “as principais políticas agrícolas sobrevivem por causa dos conjuntos particulares de instituições envolvidas no estabelecimento da política e da estrutura de tomada de decisão em que operam, bem como das pressões dos grupos de interesse”.

Além das instituições, Grant (1997) ressalta a importância dos Estados-membros que são atores cruciais nesse processo e que se posicionam de diferentes formas à respeito da liberalização da agricultura e das mudanças na PAC devido as diferentes características da agricultura de cada um e das coalizões políticas nos governos de cada um. Para Moyer e Josling (1990), as posições dos Estados membros na agricultura eram afetadas pelas respectivas balanças comerciais, contribuições para o orçamento comunitário e tamanho das unidades agrícolas.

Para Conceição-Heldt (2011), é complicado afirmar que quem muito contribui para o orçamento da União Europeia tem uma posição mais protecionista, de manter o *status quo* porque a Alemanha é uma grande contribuidora e tem uma posição dúbia sobre a liberalização da agricultura. E também, o tamanho da unidade agrícola em um país não é um fator muito



importante. Os dois critérios escolhidos pela autora que influenciam a posição dos países são o total de sua produção e o total de pagamentos diretos recebidos da PAC.

Quando existem decisões importantes a serem tomadas no âmbito da UE, geralmente há controvérsias pois não é de se esperar que 28 países possuam preferências harmonizadas e interesses convergentes. É feito, então, um processo para aproximar as suas posições divergentes através de reuniões até chegar no voto para a decisão final, o que não é fácil visto que, muitas vezes, o interesse comum comunitário se choca com interesses nacionais particulares (GARZON, 2006).

Os Estados membros da União Europeia costumam se posicionar em divergência quando a pauta para ser discutida é a liberalização da agricultura no fórum negocial multilateral da OMC. A abertura do mercado agrícola implica, conseqüentemente, em menor proteção ao setor com corte de subsídios e mais reformas na PAC. Alguns são conhecidos por tomarem um posicionamento liberal e revisionista do uso de subsídios na agricultura como, por exemplo, Reino Unido, Holanda, Suécia, Dinamarca, outros por serem mais defensivos e quererem manter o *status quo* protecionista da PAC como a França, Alemanha, Irlanda, Portugal, Itália, Grécia e Espanha (CONCEIÇÃO-HELDT, 2010; CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

O grupo que costuma se posicionar de forma contrária a reformas da PAC busca vetar propostas de redução de subsídios domésticos para a proteção do mercado interno, dos pagamentos diretos aos produtores rurais e dos subsídios voltado à exportação, sendo a França a principal líder e porta-voz da manutenção do protecionismo agrícola entre os países da UE, justificando o protecionismo por preocupação com segurança alimentar, abandono de terras e a sobrevivência da agricultura familiar e configurando-se como um dos maiores produtores e exportadores de *commodities* agrícolas do bloco, onde os agricultores se organizam fortemente para defender seus benefícios (CONCEIÇÃO-HELDT, 2010; CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

A França, como já comentado no primeiro capítulo, também se destaca por ser o maior beneficiário da PAC em questões de recebimento de pagamentos diretos aos agricultores com um total de cerca de 45 bilhões de euros para o período de 2015-2020, seguida pela Alemanha, Espanha, Itália e Reino Unido.<sup>8</sup> E os novos membros da UE, dos recentes alargamentos ao Leste Europeu, recebem uma menor fatia do orçamento para os pagamentos diretos em relação aos membros fundadores pois ainda estão sendo gradualmente integrados à PAC, porém, eles

---

<sup>8</sup> Dados obtidos no site da Comissão Europeia correspondente ao plano orçamentário para o período 2014-2020. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/budget/mff-2014-2020/mff-figures-and-cap\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/budget/mff-2014-2020/mff-figures-and-cap_en.pdf)>. Acesso em: 10 de set. de 2018.

manifestam interesse de receber mais recursos nos próximos períodos orçamentários (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

A Alemanha desde o final da década de 90 até meados dos anos 2000 tem se caracterizado por se posicionar de formas variadas quando o assunto é manter ou reduzir os subsídios agrícolas da PAC, o que Conceição-Heldt (2010) classifica como posição dúbia. Durante o período que o Partido Verde ficou responsável pela agricultura, houve um posicionamento dual: por vezes, era interessante à Alemanha adotar uma postura mais receptiva à liberalização da agricultura sob a liderança do Reino Unido, outras vezes, o país se alinhava com a França para formar uma coalizão de contrariedade às reduções subsidiais propostas pela Comissão. Quando a agricultura ficou para a competência da União Social-Cristã, em 2005, notou-se um posicionamento mais voltado para o protecionismo do setor agrícola apesar da pauta de liberalização ainda ser adotada em alguns momentos (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

Outro país mantenedor do *status quo* da agricultura é a Irlanda. Assim como a França, a Irlanda seria uma grande prejudicada com a perda da tradicional conjuntura de proteção ao setor agrícola. A exportação de *commodities* agrícolas irlandesas corresponde a uma atividade central da sua agricultura e é facilitada por meio dos subsídios à exportação. Sem tais subsídios, a exportação seria inviabilizada e deixaria a agricultura irlandesa em um alto nível de vulnerabilidade. França e Irlanda se destacam na oposição das ofertas de acesso ao mercado da Comissão que excedam seu mandato negocial (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011; POLETTI, 2010).

O grupo dos Estados membros que advogam a favor da liberalização é encabeçado pelo Reino Unido. O principal argumento utilizado por eles é que o apoio fornecido da PAC para os membros deveria ser canalizado para propósitos de desenvolvimento rural e que a liberalização do setor traria mais vantagens comerciais do que a proteção do mesmo (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

No caso do Reino Unido, a postura positiva em relação à liberalização do setor agrícola se dá devido a conjuntura da sua agricultura: pequena, mas altamente eficiente e industrializada, com uma contribuição pouco expressiva para a economia comparada com outros setores, configurando-se mais como importador de bens agrários do que produtor. Essa também é uma realidade de outros países que são revisionistas e que se beneficiariam mais com uma abertura do setor agrícola da UE, como a Suécia, que apresenta um diminuto setor agrícola, e a Holanda, que importa muitos produtos agrícolas e que se beneficiaria em importar produtos a um custo mais baixo (MARSH, 1999; HENNIS, 2005).

Carvalho (2016, p. 10) salienta que “os efeitos econômicos da PAC são assimétricos entre os Estados-membros e nas diversas regiões agrícolas da UE. O eixo estrutural de funcionamento da PAC favorece os maiores, mais antigos e ricos Estados-membros”. Essa realidade da distribuição desigual dos fundos da política agrícola auxilia na compreensão de porquê que a França e, por vezes, a Alemanha assumem posições de *status quo* em relação ao protecionismo agrícola europeu.

Um dos maiores obstáculos à realização de uma política agrícola comum, que é comum apenas no nome, encontra-se nas consideráveis divergências estruturais da agricultura europeia. Estas divergências estruturais estão na origem dos interesses nacionais divergentes que levam a conflitos e tensões no desenvolvimento, reforma e implementação da PAC e que resultam em compromissos muitas vezes incoerentes e insatisfatórios no Conselho de Ministros (GRANT, 1997, p. 10, *tradução nossa*).

Além dos Estados membros, outros atores importantes no *decision making* da UE devem ser levados em consideração como é o caso das instituições que constituem a União. A Comissão Europeia costuma tomar uma posição bem mais liberal que a maioria dos Estados membros nas deliberações sobre o livre comércio, em especial da agricultura (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011).

No âmbito da OMC, há, por vezes, histórico da Comissão promover concessões mesmo diante dos protestos do COPA e de outros grupos agrícolas e de tomar medidas polêmicas, como, por exemplo, assinar o acordo Blair House durante a Rodada Uruguai sem o aval de todos os Estados membros, provocando um desgaste na relação Comissão-Conselho (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011), e também, há momentos onde a mesma tomou uma posição firme de resguardar a agricultura europeia e os pagamentos diretos aos agricultores: após a Rodada Uruguai, o Comissário da Agricultura Franz Fischler “reiterou que os interesses econômicos e sociais dos agricultores europeus não seriam ‘sacrificados no altar do livre comércio’” (Agence Europe, 1997 *apud* CONCEIÇÃO-HELDT, 2011, p. 131-132, *tradução nossa*).

Conceição-Heldt (2010) afirma que a responsável pela posição mais liberal da UE em algumas negociações da OMC é a dinâmica entre as instituições Comissão e Conselho. Ela também traz divergentes literaturas acerca da Comissão, como, por exemplo, há autores que, como Moravcsik (1993 *apud* CONCEIÇÃO-HELDT, 2010), veem a Comissão como um mero funcionário dos Estados membros, outros como Conceição-Heldt e Pollack (2006; 2003 *apud* CONCEIÇÃO-HELDT, 2010) que a veem como atores, há também Majone (2001 *apud* CONCEIÇÃO-HELDT, 2010) que a vê como uma curadora dos interesses dos membros comunitários.

A problemática se dá, de acordo com Bergman et al. (2000, *apud* CONCEIÇÃO-HELDT, 2010), porque ao delegar poderes a uma instância superior como a Comissão, os Estados membros europeus arriscam que ela não aja inteiramente ao seu favor porque há chances de as preferências dessa instituição ser diferente das suas. Conceição-Heldt (2010), de certa forma, confirma esse argumento, pois para ela, a Comissão é um ator que com suas próprias preferências e que não age apenas como representante dos países que compõem a UE.

Na estrutura da política comercial da União Europeia, há mecanismos de controle para assegurar que a Comissão esteja agindo dentro dos limites de seu mandato negocial. Ou seja, apesar de ter o direito exclusivo de representar a União em negociações, ela tem que prestar contas diretamente ao Comitê 133 <sup>9</sup>e ao Comitê Especial da Agricultura, <sup>10</sup>que examinam e monitoram as atividades da Comissão, para averiguar se as mesmas estão sendo seguidas conforme o combinado. Os Estados membros também se reúnem com ambos comitês quando necessitam expressar suas demandas ou reclamações acerca de uma negociação específica (CONCEIÇÃO-HELDT, 2010).

Durante a Rodada Uruguai, Paemen e Bensch (1995, *apud* CONCEIÇÃO-HELDT, 2010, p.18, *tradução nossa*) afirmam que a questão das divergências de posicionamento dos membros acerca das concessões agrícolas foi problemática: “o processo de elaboração das políticas comerciais da UE constituiu uma desvantagem importante durante as negociações da Rodada Uruguai porque as diferentes posições nacionais diluíram as propostas da Comissão para o menor denominador comum”.

Outros autores possuem uma visão diferenciada sobre os acontecimentos da Rodada Uruguai. Vahl (1997, *apud* CONCEIÇÃO-HELDT, 2010), por exemplo, vê a relação Comissão-Conselho como uma de limitação mútua. A Comissão, em teoria, tem suas ações limitadas pelos interesses dos Estados – que por sua vez são limitados por ter que delegarem seu poder à Comissão – mas ela não se contenta com essa limitação e, com frequência, toma iniciativas próprias, como tomou nessa Rodada. Já Baldwin (2006, *apud* CONCEIÇÃO-HELDT, 2010), comenta que, de fato, o *policy making* comercial europeu dá essa liberdade para a Comissão, mas ao mesmo tempo, ela é governada pelas demandas dos Estados.

---

<sup>9</sup> De acordo com o site do Parlamento Europeu, o Comitê 133 é um centro de poder e de decisão da UE em matéria de política comercial. Cada estado membro designa um representante para compor o comitê. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2000-4035+0+DOC+XML+V0//PT>>. Acesso em: 16 de out. de 2018.

<sup>10</sup> De acordo com o site do Conselho Europeu, o Comitê Especial da Agricultura prepara os trabalhos do Conselho (Agricultura e Pescas) e todos os dossiês relativos à Política Agrícola Comum. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/special-committee-agriculture/>>. Acesso em: 16 de out. de 2018.

Conceição-Heldt (2010) também aborda sobre como os estágios de negociação sobre agricultura da Rodada Uruguai revelara diferentes facetas da relação Comissão-Conselho. Nos estágios iniciais, a tendência foi que ambos concordaram em um dado mandato negocial a ser seguido pela Comissão. Quando as negociações entraram em curso, a tendência foi de conflito, já que Comissão realizou concessões no âmbito da OMC sem consultar os Estados membros, desagradando enormemente o grupo de Estados protecionistas liderados pela França.

Justamente para fugir de controvérsias e concessões agrícolas indesejadas, com a suspensão da Rodada Doha, França e Alemanha estão impulsionando a política comercial da UE para a realizações de acordos bilaterais e regionais (CONCEIÇÃO-HELDT, 2011). Essa mudança do bloco europeu no foco do comércio internacional visa à promoção da liberalização comercial em outros setores da economia que não a agricultura, portanto, resguardando-a (CARVALHO, 2016). É perceptível o foco da UE em negociações bilaterais justamente para dar margem aos seus interesses protecionistas (CARVALHO, 2016).

Outra mudança promovida pela União Europeia foi a alteração do nome do setor que correspondia anteriormente à agricultura. Agora, nos relatórios orçamentais e no site oficial da instituição, o setor agrícola foi renomeado como “crescimento sustentável: recursos naturais”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Informação obtida no site oficial da Comissão Europeia. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm#commissionproposal](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#commissionproposal)>. Acesso em: 16 de set. de 2018.

## CONCLUSÃO

A literatura que explora a conjuntura da Política Agrícola Comum e do protecionismo agrícola europeu é bastante ampla. Há uma facilidade de encontrar textos que abordem esse conteúdo, e isso contribuiu positivamente para a revisão bibliográfica aqui feita. Porém, a grande bagagem bibliográfica acarreta o trabalho de em que uma selecionar a literatura específica que mais se encaixa com a linha de pesquisa a ser seguida.

No primeiro capítulo, tratamos o contexto histórico de criação dessa política tão controversa que é a PAC, os danos à agricultura causados pela Segunda Guerra Mundial e a preocupação crescente em estabilizar e proteger esse setor, além de assegurar a segurança alimentar no continente europeu por meio de uma integração entre os países que compuseram a CEE.

As medidas protecionistas agrícolas já existentes em cada um desses países foram acomodadas na PAC, de forma que ela já nasce com uma forte base fundacional protecionista e com uma estrutura que prioriza o bem-estar e o padrão de vida dos produtores rurais ao estabelecer um sistema de preços com regulação para permanecerem altos e estáveis, evitando assim queda de preços, que prejudicaria a renda do produtor. Os altos preços eram um empecilho para as exportações e, por isso, a subsidiação das exportações se tornou necessária.

A PAC foi alvo de muitas críticas internas e externas logo na primeira década após entrar em vigor. Sua estrutura e seu gasto excessivo do orçamento do bloco se tornaram motivos de discussões acerca da necessidade de promover uma reestruturação, e algumas modificações foram realizadas nesse período, porém, nenhuma que realmente fosse estrutural e radical.

No início da década de 90, a reforma estrutural entrou em pauta como algo não mais possível de ser postergado. Nas três reformas estruturais abordadas no capítulo 1 – respectivamente em 1992, 1999 e 2003 – ficou clara a dificuldade de fazer com que as propostas de reformas saíssem do papel e, quando saíram, acabaram em versões finais mais “suavizadas” em relação às originais, apesar de que, para os interessados na manutenção do protecionismo da PAC, tais reformas tenham sido indesejadas e radicais.

Já no segundo capítulo, foram abordadas questões mais teóricas, como as perspectivas protecionistas e de livre-comércio, para mostrar como se deu o protecionismo agrícola do bloco europeu na Rodada Uruguai do GATT/OMC, quando o mesmo buscava formas de salvaguardar suas medidas protecionistas, sobretudo as domésticas, de reduções nas negociações multilaterais.

Tal atuação europeia, além de afetar as relações com os PEDs agroexportadores, acaba prejudicando-os comercialmente pois restringe as suas mercadorias de chegar com facilidade na UE devido às restrições sanitárias, tarifas e quotas de importação, enquanto que as mercadorias europeias possuem uma maior facilidade de acesso com os subsídios à exportação. Os subsídios domésticos defendidos pela UE também se revelam como uma fonte problemática de protecionismo. Tais distorções serviram como impulso inicial para esta pesquisa.

Com isso, chega-se no cerne do problema que este trabalho pretende abordar: as justificativas para a manutenção desse alto nível de proteção do setor agrícola por parte da União Europeia. A pesquisa forneceu um amplo leque de razões que motivam esse contínuo protecionismo, apontando os argumentos fortes e fracos de cada uma delas.

A estrutura fundacional dessa política já nasceu com bases protecionistas e a literatura acerca do protecionismo agrícola europeu apresenta motivos que, ao longo dos anos, servem como explicação das causas do por que a União Europeia procurou manter esse intenso protecionismo no seu setor agrícola.

O primeiro deles, utilizado como justificava pela União Europeia na OMC, foi o princípio da multifuncionalidade da agricultura como sendo um setor para além da produção alimentar e um caminho para o desenvolvimento rural e preservação dos recursos naturais. Essa justificativa foi vista pelos parceiros comerciais do bloco europeu, principalmente os que compõe o Grupo de Cairns, como um pretexto para preservar os subsídios domésticos das reduções que estavam sendo propostas em âmbito multilateral.

Isso foi evidenciado quando o discurso perdeu sua ênfase em meio à proposta de reforma da PAC de 2003, já que essa reforma serviu para ajustar os subsídios domésticos dentro das normas da OMC. Outra tentativa de fazer com que a agricultura europeia fosse vista como multifuncional e ligada à preocupação socio-ambiental foi a mudança do nome correspondente a agricultura nos documentos oficiais da União para “crescimento sustentável” mesmo com os gastos com o desenvolvimento rural e a sustentabilidade sendo consideravelmente menores do que com os subsídios e outras medidas de mercado.

O segundo foi a preocupação em manter o padrão de vida e renda dos agricultores europeus. A fragilidade do setor agrícola perante às condições climáticas e à concorrência externa são realidades que atingem os agricultores e que podem acarretar em evasão do setor e do campo, e uma crise no setor agrícola pode afetar outros setores da economia. Um questionamento à essa justificativa seria que, já que há uma preocupação com o êxodo rural e com a fragilidade da agricultura familiar, então por que os pagamentos diretos aos agricultores

da PAC beneficiam mais os grandes produtores latifundiários que possuem melhores condições para a concorrência externa?

A terceira foi a questão dos grupos de interesse agrícolas e sua atuação em influenciar a tomada de decisão da Comissão Europeia e do Conselho a seu favor. O destaque na pesquisa foi o grupo europeu COPA-COGECA que, apesar de ter exercido uma maior influência nas décadas iniciais da PAC, desde a primeira reforma estrutural em 1992, o grupo tem tido a sua influência reduzida relativamente, enquanto que grupos de interesse nacionais, como o francês FNSEA, tem sido mais bem sucedidos em influenciar os *policy makers* europeus.

E, por fim, a última justificativa aqui exposta foi o posicionamento conservador de alguns estados membros mais tradicionais na agricultura como a França, Irlanda, Portugal, Itália, Grécia e Espanha, que buscam manter o *status quo* da PAC e seu protecionismo. As instituições europeias são formadas por representantes de seus estados membros então, é de se esperar que boa parte dos interesses nacionais sejam refletidos à nível Europeu. Contudo, o papel exercido pela Comissão em representar a UE nas negociações comerciais por vezes desagradou os países de postura mais protecionista – especialmente a França – por fazer algumas concessões além de seu mandato negocial e sem consulta aos Estados membros, ainda que a aprovação final continuasse cabendo aos mesmos.

Em todas essas justificativas e no desenrolar da construção histórica da PAC, observou-se o destaque da França. Tal país assumiu a liderança de impulsionar a integração agrícola europeia e o apoio ao *lobby* dos seus agricultores bem organizados sob o guarda-chuva do FNSEA, que teve suas reivindicações presentes no Tratado de Roma (1957) e que continua influenciando os ministros franceses do Conselho à votarem de acordo com suas demandas.

Outro destaque foi com o princípio da multifuncionalidade agrícola. Além do termo ter tido origem histórica na França, ele também foi incluído na Rodada Uruguai, com pressão francesa, como argumento para salvaguardar seus subsídios domésticos que eram passíveis de reduções. Esse protagonismo francês em manter o *status quo* do setor agrícola é explicado pelo fato da França ser a maior produtora, exportadora e receptora de pagamentos diretos da União Europeia, o que torna a agricultura e a classe rural importantes para o interesse do país.

A hipótese identificada foi que as justificativas são amplas e variadas porém, durante a pesquisa sobre a força que os grupos de interesse agrícolas teriam, a conclusão foi de que a influência do *lobby* agrícola representado na forma do COPA-COGECA não era mais tão relevante em termos relativos para o *decision making* institucional como havia sido outrora, ou seja, somente a justificativa da pressão dos grupos de interesse na arena de políticas públicas comunitárias, sem levar em conta as demais justificativas, não seria adequada para explicar o



problema. Outra hipótese identificada foi a que, de fato, a resistência em relação à realização de reformas estruturais da PAC e à concessões agrícolas na OMC estão ligadas ao intenso protecionismo da agricultura europeia.

Dentro desse contexto, foi possível observar que há uma conjuntura de interesses e atores por trás da manutenção do protecionismo da PAC, e esses interesses muitas vezes se chocam por serem divergentes. Essa realidade de forte salvaguarda agrícola não é apenas da União Europeia, outros PDs, como os Estados Unidos, e PEDs, como a Índia, também buscam proteger esse setor da concorrência externa. Porém, apesar de comum e de haver justificativas político-sociais e econômicas para prover subsídios à agricultura, essa prática desenfreada não deve ser ignorada pelas instituições internacionais, justamente por ferir as normas da OMC e por prejudicar os PEDs agroexportadores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOTTERILL, Linda. **A Policy Community Under Threat: CAP Reform and the European Farm Lobby**. CESAA Review, n. 33, maio, 2005.

CARISIO, Maria Clara Duclos. **A política agrícola comum e seus efeitos sobre o Brasil**. Brasília: Funag, 2006.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. **Instituições e grupos de interesse: a União Europeia nas negociações agrícolas da Rodada Doha (2001–2005)**. Rev. Bras. Polít. Int. 2011.

CARVALHO, Patrícia Nasser de. **A Política Agrícola Comum da Europa: controvérsias e continuidade**. Brasília: IPEA, dezembro de 2016.

CASTRO, Celso Antônio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência Política: Uma Introdução**. São. Paulo: Atlas, 2004.

CLAPP, Jennifer. **Food Security and International Trade: Unpacking Disputed Narratives**. Rome: FAO. Background Paper for The State of Agricultural Commodity Markets 2015-2016, 2015.

CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia da. **Negotiating Trade Liberalization at the WTO: Domestic Politics and Bargaining Dynamics**. Palgrave Macmillan, 2011.

CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia da. **Who Controls Whom? Dynamics of Power Delegation and Agency Losses in EU Trade Politics**. Journal of Common Market Studies, v. 48, n.5, p.1109–1128, 2010.

CONSELHO EUROPEU. **Comitê Especial da Agricultura**. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/special-committee-agriculture/>>. Acesso em: 16 de out. de 2018.

DANTAS, Adriana Quintiliano da Fonseca. **A regulação internacional dos subsídios à exportação: uma reflexão sobre a necessidade de proteção da agricultura familiar brasileira**. ANÁLISES E PROPOSTAS, nº 32, São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2004.

DAVIS, Christina L. **Food Fights over Free Trade: How International Institutions Promote Agricultural Trade Liberalization**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

DÜR, Andreas. **Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They?** West European Politics, vol. 31, n.6, p. 1212–1230, 2008.

EUROPEAN COMISSION. **Budget: Multiannual Financial Framework (2014-2020).** Disponível em: <[http://ec.europa.eu/budget/mff/index2014-2020\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index2014-2020_en.cfm)>. Acesso em: 06 de set. de 2018.

EUROPEAN COMISSION. **Budget: myths and facts.** Disponível em: <[http://ec.europa.eu/budget/expained/myths/myths\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/expained/myths/myths_en.cfm)>. Acesso em: 06 de set. de 2018.

EUROPEAN COMISSION. **Figures and documents.** Disponível em: <[http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm#commissionproposal](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#commissionproposal)>. Acesso em: 16 de set. de 2018.

EUROPEAN COMISSION. **Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the financing of the CAP,** 2014. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/budget/mff-2014-2020/mff-figures-and-cap\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/budget/mff-2014-2020/mff-figures-and-cap_en.pdf)>. Acesso em: 10 de set. de 2018.

EUROPEAN UNION. **How the EU budget is spent.** Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/about-eu/money/expenditure\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/money/expenditure_en)>. Acesso em: 06 de set. de 2018.

EUROSTAT. **Agriculture, forestry and fishery statistics 2017.** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8538823/KS-FK-17-001-EN-N.pdf/c7957b31-be5c-4260-8f61-988b9c7f2316>>. Acesso em: 05 de set. de 2018.

FEARNE, Andrew. **The history and development of the CAP 1945-1990.** In: RITSON, C.; HARVEY, D. R. (org.). The common agricultural policy. Wellingford, New York: CABI Publishing, 1997.

FOUILLEUX, Eve. **The Common Agricultural Policy.** In: CINI, Michelle. European Union Politics. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GARZON, Isabelle. **Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change.** Palgrave Macmillan: Palgrave studies in European Union politics, 2006.

GERMOND, Carine S. **Obstacle to reform? Farm interest groups and the Common Agricultural Policy**. In: EUSA PAPER CONFERENCE. Boston, p. 1968-1984, 2011.

GOMES, Natália Fernanda. **A regulação internacional dos subsídios agrícolas: a contemporaneidade do paradigma realista para a compreensão do sistema de comércio agrícola internacional vigente**. UniCEUB: Revista de Direito Internacional, v. 10. n.1, 2013.

GRANT, Wyn. **The Common Agricultural Policy**. The European Union Series. Basingstoke: Macmillan Press LTD, 1997.

HENNIS, Marjoleine. **Globalization and European Integration: The Changing Role of Farmers in the Common Agricultural Policy**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

HILL, Berkeley. **Understanding the Common Agricultural Policy**. London: Routledge, 2012.

HOLLANDA FILHO, Sergio Buarque de. **Livre comércio versus protecionismo: uma antiga controvérsia e suas novas feições**. EST. ECON., São Paulo. V. 28, N. 1, p. 33-75, 1998.

KNUDSEN, Ann-Christina L. **Ideas, welfare, and values: Framing the Common Agricultural Policy in the 1960s**. Department of European Studies, Aarhus University, Denmark. Paper submitted for the European Union Studies Association biannual conference. 2009.

LESSA, Antônio Carlos. **A Construção da Europa: a última utopia das relações internacionais**. 1 ed. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

MARSH, J. S. **Redesigning the CAP for the 21st Century**. In: REDCLIFT, M. R.; LEKAKIS J. N.; ZANIAS, G. P. (eds). *Agriculture and World Trade Liberalisation*. Oxon: CABI Publishing, 1999.

MESQUITA, Paulo Esquivalet. **Multifuncionalidade e preocupações não comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC**. In: XLVIII CURSO DE ALTOS ESTUDOS, Brasília: Funag, 2005.

MORAVCSIK, Andrew. **De gaule between grain and grandeur: the political economy of French EC Policy, 1958-1970**. *Journal of Cold War Studies*, v. 2, n. 2, p. 3-43, 2010.

MOYER, H. Wayne; JOSLING, Timothy E. **Agricultural Policy Reform**. Iowa State University Press, 1990.

NEHEIDER, Susanne; SANTOS, Indhira. **Reframing the EU Budget Decision Making**. Journal of Common Market Studies, v. 49, n. 3, p. 631–651, 2011.

NOËL, Gilbert. **Du pool vert à la politique agricole commune, les tentatives de Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955**. Paris: Economica, 1988.

PARLAMENTO EUROPEU. **Perguntas parlamentares**, 2000. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2000-4035+0+DOC+XML+V0//PT>>. Acesso em: 16 de out. de 2018.

POLETTI, Arlo. **Drowning Protection in the Multilateral Bath: WTO Judicialisation and European Agriculture in the Doha Round**. Political Studies Association, The British Journal of Politics and International Relations, v. 12, p. 615-633, 2010.

POTTER, Clive; BURNEY, Jonathan. **Agricultural multifunctionality and the WTO: Legitimate non-trade concern or disguised protectionism?** Journal of Rural Studies, vol.18, p. 35-47, 2002.

RIBEIRO, Daniela Menengoti Gonçalves. **A multifuncionalidade da agricultura e o aproveitamento dos recursos naturais: preocupação legítima ou protecionismo disfarçado?** In: Congresso Nacional do CONPEDI, Fortaleza. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

RIEGER, Elmar. **Agricultural Policy**. In: Policy-making of the European Union. WALLACE, William. WALLACE, Helen. POLLACK, Mark A. 5 ed. Oxford University Press, 2005

SHEINGATE, Adam D. **The rise of the agricultural welfare state: institutions and interest group power in the United States, France, and Japan**. Princeton studies in American politics. Princeton: Princeton University Press, 2003.

STAAB, Andreas. **The Common Agricultural Policy**. In: European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact. Bloomington: Indiana University Press, 2008.

STIGLITZ, Joseph E.; CHARLTON, Andrew H. **Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

THE CAIRNS GROUP. Disponível em: <<https://cairnsgroup.org/Pages/Introduction.aspx>>. Acesso em: 16 de set. de 2018.

TRATADO DE ROMA, 1957. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>>. Acesso em: 05 de set. de 2018.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia**. São Paulo: Manole, 2002.

VIA CAMPESINA. **The international peasant's voice**: Globalizing hope, globalizing the struggle. Disponível em: <<https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/>>. Acesso em: 16 de out. de 2018.

WALLACE, Helen. **An Institutional Anatomy and Five Policy Modes**. In: Policy-making of the European Union. WALLACE, William. WALLACE, Helen. POLLACK, Mark A. 5 ed. Oxford University Press, 2005

WINTERS, L. Alan. **The Political Economy of Industrial Countries' Agricultural Policies**. In: RAYNER, A.J. e Colman, D. (eds), Current Issues in Agricultural Economics. London: Macmillan, 1993.